Évaluation du programme de Travail partagé

Rapport final

Évaluation stratégique
Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

février 2004

SP-AH-212-02-04F
(also available in English)

Papier
ISBN : 0-662-78078-7
N° de cat. : HS28-7/2004F

PDF
ISBN : 0-662-78079-5
N° de cat. : HS28-7/2004F - PDF

HTML
ISBN : 0-662-78080-9
N° de cat. : HS28-7/2004F - HTML

Table des matières

Sommaire i

Réponse de la direction iii

1. Introduction 1

1.1 Aperçu 1
1.2 Buts de l'évaluation 2
1.3 Méthodes de recherche 2

2. Description du programme de Travail partagé 9

2.1 Qu'est-ce que le travail partagé? 9
2.2 Pourquoi le travail partagé? 9
2.3 Comment le programme de Travail partagé est-il mis en œuvre au Canada? 12
2.4 Le recours au travail partagé 14
2.5 Mise en œuvre dans les autres pays 18

3. Effets du programme 19

3.1 Le travail partagé comme moyen de réduire les mises à pied 19
3.2 L'incidence du programme sur le mieux-être des travailleurs 25
3.3 L'employeur et le travail partagé 31
3.4 Coûts du travail partagé pour le Compte d'assurance-emploi 32
3.5 Questions relatives à la prestation du programme 34

4. Conclusion 39

4.1 Sommaire des principales constatations 39
4.2 Le travail partagé et l'apprentissage 41
4.3 Relation avec les évaluations antérieures 42

Annexe 1 : Rapports techniques 43

Liste des tableaux

Tableau 1.1 Les questions d'évaluation et les méthodes proposées pour l'évaluation du programme de Travail partagé 6

Tableau 2.1 Estimations de base : demandes de Travail partagé et mises à pied dues à un manque de travail 15

Tableau 2.2 Caractéristiques des participants au programme de Travail partagé, 1990-2002 17

Tableau 3.1 Nombre de mises à pied initialement évitées grâce au programme de Travail partagé 20

Tableau 3.2 Nombre de mises à pied évitées grâce au programme de Travail partagé du moins pour une période minimale 21

Tableau 3.3 Incidence sur le revenu total des participants au programme de Travail partagé durant la période de travail partagé 27

Sommaire

Au cours de l'exercice 2003-2004, Développement des ressources humaines Canada (DRHC)[1] a entrepris une évaluation du programme de Travail partagé, lequel est financé en vertu de la partie I de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le programme de Travail partagé a été lancé en 1977. Son objectif est d'aider les entreprises et les employés à faire face aux ralentissements de la production en partageant le travail disponible entre les employés touchés au moyen d'une réduction de leurs heures de travail au lieu de procéder à des mises à pied. Les employés participants reçoivent des prestations d'assurance-emploi pour compenser partiellement les revenus perdus en raison d'une réduction de leurs heures de travail.

La présente évaluation permet de conclure que le programme de Travail partagé fonctionne largement selon ce qui avait été prévu, même si sa mise en œuvre soulève des questions. Plus précisément, en ce qui a trait à l'incidence du programme sur l'économie, on peut conclure que le travail partagé permet d'éviter ou de retarder un nombre important de mises à pied potentielles, même si c'est dans une mesure moindre que celle que les employeurs avaient prévue au moment de faire leur demande de travail partagé.

L'évaluation du programme de Travail partagé a mis l'accent sur une série de questions dans cinq grandes catégories : la raison d'être du Travail partagé; les objectifs et les réalisations du programme; l'incidence et les effets du programme; les solutions de rechange au travail partagé; les questions touchant la mise en œuvre du programme. Afin de recueillir les données permettant de répondre à ces questions, nous avons utilisé pour notre évaluation des méthodes quantitatives (p. ex., analyse statistique des données administratives de DRHC, examen des dossiers d'entente, etc.) et des méthodes qualitatives (p. ex., groupes de discussion, entrevues avec des répondants clés). La recherche a été menée par des spécialistes de l'extérieur de DRHC embauchés à contrat et des agents de l'évaluation interne.

L'évaluation a mené à la définition de certains résultats clés.

- Les activités et extrants du programme de Travail partagé sont conformes au mandat prévu. Le programme de Travail partagé a permis d'éviter des mises à pied temporaires, à un coût raisonnable pour le Compte d'assurance-emploi. De plus, la plupart des entreprises ayant participé au programme l'ont fait parce qu'elles croyaient que le ralentissement de leurs activités serait temporaire. Rares sont les indices permettant d'affirmer que des entreprises ont recours aux ententes de travail partagé pour des ralentissements typiques survenant selon un modèle saisonnier régulier.
- L'évaluation montre qu'en moyenne, 36 219 personnes ont participé chaque année au programme de Travail partagé durant la période 1991-2002, même si le nombre de participants varie grandement d'une année à l'autre. L'analyse effectuée montre qu'en

[1] Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a été scindé en deux ministères en janvier 2004 : le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences (RHDCC) et le ministère du Développement social (DSC). Tout au long du présent rapport, cependant, nous continuerons de parler du Ministère en l'appelant Développement des ressources humaines Canada.

moyenne, 10 302 employés auraient été mis à pied chaque année n'eût été du programme de Travail partagé. Parmi ces derniers, quelque 5 218 participants, en moyenne, ont reçu des prestations régulières d'assurance-emploi dans les six mois suivant la fin de leur entente de travail partagé, ce qui montre que ces mises à pied n'avaient été que retardées et non évitées.

- La preuve recueillie indique que les employés participants ne cherchent pas un nouvel emploi durant leur participation au programme. Par la suite, s'ils sont mis à pied, la durée de leur période de chômage est semblable à celle des employés non participants.

- Rien ne prouve que le programme de Travail partagé soit utilisé à des fins abusives. On compte peu d'utilisateurs à répétition parmi les employés ou les entreprises.

- L'incidence du travail partagé est légèrement plus élevée chez les hommes que chez les femmes (2,6 % contre 2,0 %). Cela pourrait bien s'expliquer par le fait que le programme de Travail partagé vise davantage les emplois liés à la production et à la distribution du secteur manufacturier où les hommes sont surreprésentés.

- Le coût par mise à pied du programme de Travail partagé pour le Compte d'assurance-emploi est un peu plus élevé que si les employés avaient été simplement mis à pied. Les coûts plus élevés peuvent être attribués aux facteurs suivants : (a) lorsque des mises à pied ont quand même lieu à la suite d'une entente de travail partagé, les employés visés peuvent recevoir des prestations régulières d'assurance-emploi durant la pleine période de leur admissibilité aux prestations; (b) il n'y a aucune période d'attente de deux semaines avant que les participants ne reçoivent leurs prestations de travail partagé; (c) les participants au programme de Travail partagé reçoivent, en moyenne, des prestations d'assurance-emploi légèrement plus élevées que les prestataires réguliers de l'assurance-emploi.

- Les participants au programme de Travail partagé gagnent moins (salaire plus prestations d'assurance-emploi), mais ils s'en sortent en réduisant leurs dépenses pour des produits non essentiels. Par contre, les participants ont des revenus beaucoup plus élevés que s'ils avaient été simplement mis à pied.

- Il y a également des avantages non financiers à participer au programme de Travail partagé qui sont difficilement quantifiables à la fois pour les entreprises et les employés. Les entreprises y gagnent en conservant leur main-d'œuvre qualifiée et en réduisant par le fait même leurs coûts d'embauche et de formation à long terme. Les employés participants vivent beaucoup moins de stress et de difficultés que les groupes de comparaison formés de travailleurs sans emploi.

- Les entreprises comme les employés se questionnent quant à l'utilité d'introduire de la formation dans le programme de Travail partagé. La majeure partie de la formation a lieu « en milieu de travail » et il est assez compliqué de faire coïncider la formation à l'extérieur du milieu du travail avec les journées de travail partagé où les employés ne sont pas au travail. De plus, les entreprises comme les employés se questionnent sur le financement de cette formation.

106-02318/

Réponse de la direction

Au cours de l'exercice 2003-2004, la Direction de l'évaluation de Développement des ressources humaines Canada (maintenant connue sous le nom de Ressources humaines et Développement des compétences Canada) a réalisé une évaluation du Programme de travail partagé. Cette évaluation, qui est plutôt favorable, a révélé que le programme avait permis d'éviter des mises à pied temporaires, à un coût raisonnable pour le Compte d'assurance-emploi. De plus, la plupart des entreprises qui avaient participé au programme l'avaient fait parce qu'elles croyaient que le ralentissement de leurs activités serait temporaire.

Les employés ont considéré que le recours au travail partagé par un employeur constituait une preuve de confiance à leur égard et une indication d'un investissement dans le succès de l'entreprise. On ne se surprend donc pas que les employés n'aient pas été à la recherche d'un emploi pendant qu'ils participaient au programme.

Mesurer le succès du programme 26 semaines après la fin de l'accord peut se révéler une période trop longue pour attribuer le versement de prestations à la réussite ou à l'échec de l'accord de travail partagé. En fait, il n'est nécessaire d'effectuer qu'un suivi de six semaines au Programme de travail partagé pour en mesurer le succès alors que dans le cas des prestations d'emploi et des mesures de soutien, le suivi doit s'échelonner sur une période de douze semaines. Même si la version précédente des Lignes directrices opérationnelles sur le travail partagé exigeait qu'un suivi normalisé de six semaines soit effectué, l'équipe sur le travail partagé a révisé les chapitres portant sur le contrôle et l'évaluation ainsi que sur la fermeture de l'accord de travail partagé dans la dernière version des Directives sur les opérations, mettant surtout l'accent sur le suivi des accords et sur une meilleure documentation des résultats. En outre, on a inclus dans le Système commun de subventions et de contributions des questions détaillées sur la réussite des programmes dans les sections sur le contrôle et la fermeture de l'accord. Il s'agit d'un outil utile qui permet de mieux évaluer les résultats des programmes.

Le secteur des programmes convient qu'il est nécessaire de disposer d'un plan de reprise des activités afin de veiller à ce que l'employeur tente activement de trouver des façons d'améliorer la pratique des activités. Dans la version récemment publiée des Directives d'opérations concernant le travail partagé, on a précisé davantage les exigences associées aux plans de reprise des activités pour les agents de projets afin de souligner l'importance du plan. Outre les renseignements généraux concernant le ralentissement des activités, l'employeur doit dorénavant présenter un aperçu des mesures qui seront prises pour favoriser la reprise des activités et ainsi atténuer les pénuries. Ces mesures doivent comprendre des objectifs, des activités, des délais d'exécution réalistes, des jalons, une évaluation des probabilités de succès et des résultats attendus.

1. Introduction

1.1 Aperçu

Le programme de Travail partagé est offert en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* afin d'aider les employeurs et les employés à faire face aux ralentissements économiques[2]. Le principal objectif du programme de Travail partagé est de réduire le nombre de mises à pied temporaires en partageant le travail disponible parmi tous les employés de l'unité concernée. Les employés participants reçoivent des prestations d'assurance-emploi pour compenser la réduction de leurs heures de travail.

Tous les programmes de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) sont soumis à une évaluation périodique afin de documenter et d'améliorer les résultats des programmes. Comme il s'est écoulé près de dix ans depuis la dernière évaluation du programme de Travail partagé, un nouvel examen s'impose vu les nouvelles demandes de prestations de travail partagé qui font suite au ralentissement économique vécu en 2001.

La demande à l'égard du programme de Travail partagé connaît des hausses et des diminutions abruptes, selon les conditions économiques. Le nombre de nouvelles demandes de travail partagé est passé d'un sommet de 112 357 durant l'exercice 1991-1992 à un niveau relativement bas de 7 683 demandes en 1997-1998. Les demandes ont par la suite connu une augmentation abrupte passant de 7 965 demandes en 1999-2000 à 46 678 demandes en 2001-2002 en raison d'un ralentissement de l'activité économique en général combiné aux effets négatifs des attaques terroristes de septembre 2001.

Le présent rapport fait état des principaux résultats de l'évaluation du programme de Travail partagé. Il débute par une description des buts de l'évaluation et de la méthodologie employée. La deuxième partie du rapport expose la raison d'être du programme de Travail partagé, en plus de présenter une description de la mise en œuvre du programme au Canada, quelques statistiques descriptives de base sur le recours au programme ainsi qu'un bref aperçu des mesures adoptées pour encourager le travail partagé dans d'autres pays. La troisième partie fait état des données de l'évaluation, en se concentrant sur les résultats du programme en termes de réduction des mises à pied, son incidence sur le bien-être des travailleurs, les coûts du travail partagé pour le Compte d'assurance-emploi, en plus de présenter quelques questions concernant la prestation du programme. Enfin, les conclusions du rapport sont présentées à la partie 4, accompagnées des répercussions pour le nouveau programme *Travail partagé et perfectionnement*, lequel permet le versement de prestations aux travailleurs qui auraient pu être mis à pied mais qui, au lieu de cela, suivent une formation en milieu de travail ou une formation financée par l'employeur.

---

[2] Dans le présent rapport, le terme Travail partagé porte la majuscule initiale lorsqu'il fait référence au programme officiel de DRHC. Lorsqu'il fait référence au travail partagé en tant que mesure d'ajustement du travail en général, il ne porte pas la majuscule initiale.

1.2 Buts de l'évaluation

L'évaluation du programme de Travail partagé porte notamment sur le réexamen du rôle du programme dans le contexte économique actuel. L'évaluation doit permettre de répondre à plusieurs questions fondamentales :

- Est-ce que le programme de Travail partagé est toujours justifié à la lumière de la nature changeante de la main-d'œuvre canadienne, de la nature changeante des besoins de main-d'œuvre de l'industrie et de la nature du milieu de travail?
- Dans quelle mesure les objectifs et le mandat du programme de Travail partagé sont-ils toujours pertinents et sont-ils réalisés d'une manière rentable?

DRHC a mis sur pied un comité directeur chargé de superviser et d'orienter l'évaluation. Le comité directeur a décidé de concentrer l'analyse sur onze questions relatives à l'évaluation du programme et quatre questions relatives à la prestation du programme[3]. Ces questions se répartissent dans cinq grandes catégories :

- Raison d'être du Travail partagé;
- Objectifs et réalisations;
- Incidence et effets du programme;
- Solutions de rechange au travail partagé;
- Questions relatives à la prestation du programme.

Le tableau 1.1 contient une liste des questions utilisées et des méthodes de recherche adoptées pour recueillir les données. Dans la plupart des cas, les questions comportent au moins deux sources de données. Le présent rapport sommaire contient une discussion sur les résultats de chaque question d'évaluation.

1.3 Méthodes de recherche

Dans la mesure du possible, des sources de données multiples ont été utilisées afin de faciliter la réponse aux questions d'évaluation. Une partie de l'analyse a été effectuée par des agents de l'Évaluation de l'AE de la Direction de la vérification et de l'évaluation, alors que certains projets analytiques ont été confiés en sous-traitance à des experts-conseils externes affichant le savoir-faire et l'expérience nécessaires[4]. Les agents de l'Évaluation de l'AE ont produit à l'interne les travaux suivants :

- un examen de la documentation;

---

[3] Les questions d'évaluation et la méthodologie employée sont décrites plus en détail dans le document de méthodologie intitulé « Méthodologie proposée pour l'évaluation du Programme de Travail partagé ».

[4] La Direction de l'évaluation et du développement des données (EDD) a été renommée la Direction de la vérification et de l'évaluation en février 2004. Nous faisons donc référence aux travaux exécutés par l'Évaluation de l'AE, même si les citations des rapports respectifs parlent de l'EDD.

- un rapport de suivi;
- une étude d'apport différentiel;
- un sondage intranet auprès des agents de programme de DRHC.

Les experts-conseils externes ont produit les travaux suivants :

- une analyse des données administratives;
- des groupes de discussion;
- un examen des dossiers et documents d'entente de travail partagé;
- des entrevues avec des répondants clés;
- des études de cas.

Un rapport technique est disponible pour chaque source de données, dans lequel on pourra trouver des données détaillées en plus d'une description des méthodes utilisées pour les recueillir. Les rapports techniques sont énumérés à l'annexe 1. Le lecteur est encouragé à consulter ces rapports où il trouvera une discussion détaillée sur les données et les méthodes employées. Chacun de ces rapports est brièvement décrit ci-dessous.

Examen de la documentation

L'examen de la documentation sur le travail partagé, qui constitue l'un des principaux éléments de la présente évaluation, a été effectué par l'Évaluation de l'AE. L'examen s'est concentré sur les justifications théoriques des programmes de travail partagé. On y a aussi comparé les méthodes de mise en œuvre des programmes de travail partagé au Canada, aux États-Unis et dans plusieurs pays européens.

Rapport de suivi

L'Évaluation de l'AE a produit un rapport sur le recours au programme de Travail partagé de 1989-1990 à 2002-2003 (*Usage of the Work Sharing Program: 1989/90 to 2002/03*); le rapport contient des chiffres sur la participation au programme, en plus d'une répartition démographique des participants. Le rapport souligne également la nature cyclique de la participation au programme, et contient des chiffres sur la durée typique des ententes, l'ampleur de la réduction des heures de travail, les prestations versées, en plus d'une estimation préliminaire du nombre de mises à pied retardées ou évitées.

Étude d'apport différentiel

L'Évaluation de l'AE, avec l'aide d'un conseiller universitaire externe[5], a examiné l'apport différentiel du programme de Travail partagé dans le document intitulé *Study of Hours Adjustment and the Extent to which the Work Sharing Program is Incremental*. On a regardé dans quelle mesure les entreprises canadiennes avaient ajusté leurs niveaux de production en modifiant les heures de travail de leurs employés, plutôt qu'en modifiant le nombre

[5] Marc Van Audenrode, Université Laval

d'employés. Le programme de Travail partagé vise bien sûr à encourager la première solution. Dans le but de déterminer dans quelle mesure le travail partagé favorisait un ajustement des heures de travail, on a cherché à déterminer, au cours de l'étude, dans quelle mesure les employeurs ajustaient leurs heures de production dans l'ensemble des secteurs de l'économie.

Sondage intranet

L'Évaluation de l'AE a également procédé à un court sondage intranet auprès des agents de programme de DRHC afin de faciliter la réponse à certaines des questions liées à la prestation du programme. Le sondage s'adressait aux personnes directement responsables de la prestation du programme de Travail partagé. Les résultats du sondage sont présentés et expliqués dans le rapport intitulé *Evaluation of the Work Sharing Program: Results of the Intranet Survey of HRDC Personnel*.

Analyse des données administratives

La firme Data Probe Economic Consulting a été choisie pour entreprendre une analyse des données administratives de DRHC afin de mesurer statistiquement les résultats du programme de Travail partagé. Les données administratives utilisées pour l'analyse ont été tirées de la banque de données de l'assurance-emploi de DRHC.

Ce rapport constitue la principale source d'estimations quantitatives sur l'efficacité du programme de Travail partagé pour ce qui est de prévenir les mises à pied. Il contient des estimations de la participation au programme, de l'ampleur de la réduction du travail, des avantages financiers du travail partagé pour les employés et de l'efficacité du programme de Travail partagé dans la prévention des mises à pied. Cette analyse est développée davantage à la partie 3.

Groupes de discussion

La firme Prairie Research Associates (PRA) a organisé une série de dix groupes de discussion dans cinq villes : Surrey, Winnipeg, Mississauga, Sherbrooke et Québec. Deux groupes de discussion ont été organisés dans chaque ville à des fins de comparaison; l'un avec des travailleurs qui avaient participé au programme de Travail partagé, et l'autre avec des travailleurs qui avaient été mis à pied et qui avaient reçu des prestations d'assurance-emploi.

Chaque groupe de discussion était constitué d'environ dix personnes ayant participé au programme de Travail partagé, ou ayant été mises à pied, au cours du quatrième trimestre de 2002[6]. Les personnes du groupe de comparaison ayant subi une mise à pied ont été

[6] Le but était qu'il se soit écoulé suffisamment de temps pour que les répondants aient eu le temps d'expérimenter le programme, sans toutefois que ces derniers aient commencé à éprouver des difficultés de rappel au travail. Comme les groupes de discussion ont eu lieu en mai et en juin 2003, il s'était écoulé de six à neuf mois depuis le début des ententes de travail partagé de certains travailleurs ou depuis leur mise à pied. Par conséquent, certains travailleurs en étaient à leurs dernières semaines de travail partagé, alors que d'autres avaient terminé depuis peu.

choisies au hasard, mais elles provenaient d'industries semblables à celles des participants du groupe de discussion ayant participé au programme de Travail partagé[7].

Dans l'ensemble, les participants aux groupes de discussion reflétaient assez bien la répartition globale des participants au programme de Travail partagé en termes de données démographiques et de représentation des secteurs de l'industrie en général. Cependant, dans toutes les villes, les participants tendaient à se concentrer dans une industrie, étant donné qu'il y existait une importante entente de travail partagé à laquelle était liée la majorité des participants.

Les groupes de discussion ont été organisés afin de recueillir les impressions et les observations de participants réels. Ils avaient principalement pour but de déterminer et de documenter les différences entre le vécu des travailleurs ayant expérimenté le travail partagé et celui des travailleurs ayant été mis à pied.

Examen des documents et des dossiers d'entente

La firme de consultants Malatest and Associates a été choisie pour entreprendre un examen des dossiers d'entente de travail partagé. Pour les besoins de la recherche, la firme a examiné environ 200 dossiers d'entente et autres documents relatifs au programme, comme le guide des opérations du Travail partagé.

Un échantillon de 200 dossiers d'entente a été sélectionné à partir d'un total de 3 543 dossiers actifs entre avril 2000 et la mi-octobre 2002. Parmi ces 200 dossiers, 40 étaient des dossiers dont la valeur était estimée à plus de 500 000 $ ou des dossiers ouverts à l'Administration centrale de DRHC. Les autres 160 dossiers d'entente ont été choisis au hasard parmi les 3 503 dossiers restants. Parmi les 200 dossiers demandés, 194 étaient utilisables et ont été remis au consultant pour analyse.

Le formulaire de demande de travail partagé rempli par l'entreprise était inclus dans le dossier. Ce formulaire de demande indique le nombre de travailleurs de l'unité concernée, la durée proposée de l'entente, la réduction du travail proposée, en plus d'une estimation par l'employeur du nombre de mises à pied qui seraient nécessaires sans le programme. De plus, le formulaire de demande inclut également le plan de redressement de l'entreprise, dans lequel on indique comment l'entreprise compte reprendre tous ses travailleurs à la fin de l'entente. Les plans de redressement des entreprises constituent l'un des principaux points d'intérêt du présent rapport.

Entrevues avec des répondants clés

La firme Applied Research Consultants (ARC) a été choisie pour réaliser une série d'entrevues avec des répondants clés. Ces répondants clés étaient des décideurs importants parmi les cadres d'entreprises, des représentants syndicaux et des membres du personnel de DRHC chargés de la mise en œuvre du programme. ARC a mené 40 entrevues structurées avec dix cadres d'entreprises ayant participé au programme de

[7] Cela a été relativement facile, étant donné que le nombre de travailleurs mis à pied dans une ville donnée dépasse largement le nombre de participants au programme de Travail partagé de la même ville.

Travail partagé, dix représentants des employés ou de syndicats, six représentants d'entreprises ayant présenté une demande de travail partagé sans toutefois participer au programme, et quatorze agents de programme de DRHC responsables de la prestation du programme de Travail partagé.

Études de cas

La firme Fair Findings a été choisie pour entreprendre une série de 25 études de cas détaillées sur des ententes de travail partagé précises. Chaque étude de cas a porté sur une combinaison de données provenant du dossier d'entente, d'entrevues avec les représentants de l'entreprise, les représentants des employés ou du syndicat et l'agent de programme de DRHC responsable du dossier, en plus de tout autre renseignement pertinent sur l'entreprise. Les études de cas avaient pour but de découvrir tout renseignement pertinent sur les moyens utilisés pour mettre en œuvre les ententes de travail partagé et les résultats de ces ententes pour les travailleurs et les entreprises.

Questions d'évaluation

L'évaluation du programme de Travail partagé a été entreprise afin de recueillir des données permettant de répondre à certaines questions essentiellement pour juger de l'efficacité du programme pour ce qui est de la réalisation des résultats attendus. Les principales questions d'évaluation sont énumérées dans le tableau 1.1. Les résultats d'évaluation consignés dans le présent rapport font référence aux questions dans l'ordre le plus approprié aux aspects traités et non dans l'ordre où elles apparaissent dans le tableau 1.1. Néanmoins, le même numéro de question a été conservé pour faciliter le renvoi.

Tableau 1.1
Les questions d'évaluation et les méthodes proposées pour l'évaluation du programme de Travail partagé

Questions d'évaluation		Méthode
Raison d'être du programme de Travail partagé		
Q-1 :	La raison d'être du programme de Travail partagé est-elle toujours pertinente et pourquoi?	Examen des documents et dossiers d'entente Examen de la documentation
Q-2 :	Les activités et extrants du programme de Travail partagé cadrent-ils avec son mandat et ont-ils un lien plausible avec les objectifs du programme et les résultats attendus?	Examen des documents et dossiers d'entente Examen de la documentation

Tableau 1.1 (suite)
Les questions d'évaluation et les méthodes proposées pour l'évaluation du programme de Travail partagé

	Objectifs et réalisations	
Q-3 :	Le travail partagé permet-il d'éviter des mises à pied temporaires?	Analyse des données administratives Entrevues avec des répondants clés Études de cas Étude d'apport différentiel
Q-4 :	Le travail partagé réduit-il la période de chômage des participants au programme?	Analyse des données administratives Groupes de discussion
Q-5 :	Quelle est la nature et la portée des abus relatifs au programme de Travail partagé?	Analyse des données administratives
	Incidence et effets du programme	
Q-6 :	Quel est le coût du programme de Travail partagé pour le Compte d'assurance-emploi, en ce qui a trait aux mises à pied?	Analyse des données administratives Entrevues avec des répondants clés
Q-7 :	Quels sont les avantages financiers du programme de Travail partagé pour les employés participants, en ce qui a trait aux mises à pied?	Analyse des données administratives Groupes de discussion
Q-8 :	Quels sont les avantages non financiers du programme de Travail partagé?	Groupes de discussion Examen de la documentation Analyse des données administratives Entrevues avec des répondants clés
Q-9 :	Quel est le rôle du programme de Travail partagé dans la formation des travailleurs, et quelles en sont les répercussions?	Entrevues avec des répondants clés Groupes de discussion Examen de la documentation Études de cas
	Solutions de rechange au travail partagé	
Q-10 :	Quelle est l'efficacité du programme de Travail partagé par rapport à d'autres programmes existants ou envisagés pour réduire les mises à pied?	Examen de la documentation
Q-11 :	Comment le programme de Travail partagé du Canada se compare-t-il aux politiques de travail partagé des autres pays?	Examen de la documentation

Tableau 1.1 (suite)
Les questions d'évaluation et les méthodes proposées pour l'évaluation du programme de Travail partagé

Questions relatives à la prestation du programme		
Q-PP1 :	Pour quels secteurs de l'industrie ou types d'entreprises le programme de Travail partagé est-il approprié?	Examen des documents et dossiers d'entente Entrevues avec des répondants clés Études de cas
Q-PP2 :	Est-ce que la nature cyclique du recours au programme de Travail partagé pose certains problèmes en matière de prestation du programme?	Entrevues avec des répondants clés Sondage intranet auprès de gestionnaires Examen des documents et dossiers d'ententeÉtudes de cas
Q-PP3 :	Les agents de programme de DRHC font-ils une évaluation précise des plans de redressement des entreprises participant au programme de Travail partagé?	Entrevues avec des répondants clés Examen des documents et dossiers d'entente Études de cas Sondage intranet auprès de gestionnaires
Q-PP4 :	Quelles sont les options qui pourraient être mises en œuvre pour rationaliser le processus de présentation et d'approbation des demandes de travail partagé?	Entrevues avec des répondants clés Examen des documents et dossiers d'entente Sondage intranet auprès de gestionnaires Études de cas

2. Description du programme de Travail partagé

2.1 Qu'est-ce que le travail partagé?

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le programme de Travail partagé a été créé pour réduire le nombre de mises à pied temporaires en partageant le travail disponible parmi tous les travailleurs d'une unité. Les employés participants reçoivent des prestations d'assurance-emploi pour compenser partiellement les revenus perdus en raison d'une réduction de leurs heures de travail.

Comment fonctionne le programme? Comme exemple très simplifié, supposons qu'une entreprise compte 100 travailleurs et qu'elle doive réduire temporairement sa production de 20 % à cause d'une récession ou pour d'autres raisons. Pour ce faire, elle pourrait mettre à pied 20 travailleurs ou réduire la semaine normale de travail de cinq à quatre jours pour la totalité des 100 travailleurs. Avec le programme de Travail partagé, DRHC encourage les entreprises et leurs employés à choisir cette seconde option.

En optant pour le travail partagé, les entreprises comme les employés touchés en tirent un profit. Les entreprises conservent leurs employés qualifiés et réduisent leurs coûts d'embauche et de formation; les employés, eux, reçoivent des prestations d'assurance-emploi pour les journées de travail perdues. Plus précisément, si chaque travailleur gagne normalement 500 $ par semaine, les employés participants recevront 400 $ par semaine de leur employeur et 55 $ en prestations d'assurance-emploi (55 % de 100 $). Ainsi, leurs gains hebdomadaires sont réduits de 45 $.

2.2 Pourquoi le travail partagé?

Q-1 : La raison d'être du programme de Travail partagé est-elle toujours pertinente et pourquoi?

La structure professionnelle et industrielle de l'économie canadienne et du marché du travail canadien a beaucoup changé depuis les 25 dernières années, depuis la création du programme de Travail partagé. Néanmoins, le chômage demeure un défi économique constant et une préoccupation de politique générale pour les Canadiens. Le programme de Travail partagé a été créé afin d'aider les entreprises et les employés à s'ajuster aux chocs d'offre et de demande. Cette nécessité de réduire le chômage et les coûts humains associés au chômage demeure un important objectif politique autant aujourd'hui qu'hier.

Cependant, on a souvent souligné que la composition et la nature du chômage changent. Par exemple, une récente recherche menée aux États-Unis indique que les mises à pied temporaires diminuent[8]. Si la même tendance vaut pour le Canada, cela suggère qu'on aura moins recours au programme de Travail partagé avec le temps. Cependant, comme le montre l'analyse ci-dessous, le recours au programme de Travail partagé est très faible vu le nombre de mises à pied au Canada chaque année, et le nombre d'inscriptions au programme peut encore augmenter considérablement.

L'examen de la documentation sur la politique du marché du travail a permis de préciser les avantages et coûts potentiels des politiques et des programmes visant à réduire les mises à pied. Rien n'indique, dans la documentation scientifique actuelle, que la nécessité d'éviter des mises à pied est moins pertinente aujourd'hui qu'elle ne l'était à la création du programme. Une discussion à propos de certains de ces coûts et avantages potentiels permettrait de faire ressortir la pertinence toujours actuelle du programme de Travail partagé.

Les nombreux documents politiques et scientifiques montrent que le chômage est associé à tout un éventail de problèmes sociaux : augmentation du stress, des agressions et de l'alcoolisme et réduction de l'activité physique. Les documents économiques montrent également que plus un travailleur reste longtemps sans emploi, plus ses compétences professionnelles vont se détériorer et plus il aura de difficultés à retrouver un emploi. Quand les travailleurs participent à un programme de travail partagé, au lieu d'être simplement mis à pied, ils conservent un revenu beaucoup plus élevé et évitent nombre des difficultés socioéconomiques et psychologiques associées à toute période de chômage. Ils sont également plus susceptibles de maintenir leurs compétences professionnelles particulières.

Un des inconvénients potentiels du programme de Travail partagé est qu'il peut donner aux travailleurs un faux sentiment de sécurité. Quand le travailleur est mis à pied, il est probable qu'il commence tout de suite à se chercher un nouveau travail ou à suivre des cours de formation. Cependant, quand il participe à une entente de travail partagé, et qu'il s'attend donc à revenir sous peu à une semaine normale de travail, le travailleur peut retarder sa recherche d'un nouvel emploi ou son inscription à un programme de formation. Ainsi, les programmes de travail partagé peuvent entraîner chez la main-d'œuvre une démarche d'ajustement plus lente. C'est en partie pourquoi le programme de Travail partagé est principalement conçu pour être utilisé en cas de mises à pied *temporaires*, puisque dans le cas d'une mise à pied permanente, le travailleur devrait presque certainement commencer immédiatement à se chercher un emploi.

Pour l'entreprise, le principal avantage du programme de Travail partagé est qu'il lui permet de conserver intact son effectif de travailleurs qualifiés. Certains travailleurs mis à pied peuvent ne plus être disponibles au moment où l'entreprise est prête à reprendre une production normale parce qu'ils ont trouvé un autre emploi. Cela accroît les coûts d'embauche et de formation de nouveaux travailleurs pour l'entreprise, coûts qui peuvent être encore plus élevés si les travailleurs visés sont très qualifiés. En fait, Siedule et coll. ont conclu que plus les compétences de l'unité de travail sont spécialisées, plus l'entreprise est

---

[8] Erica L. Groshen et Simon Potter, « Has Structural Change Contributed to a Jobless Recovery? », *Current Issues in Economics and Finance*, Federal Reserve Bank of New York, août 2003.

susceptible d'avoir recours au travail partagé plutôt qu'aux mises à pied[9]. L'entreprise peut également profiter d'une souplesse accrue au moment d'accroître la production. Il est plus facile d'augmenter les heures de travail des employés que de réembaucher des travailleurs ou de les former.

Comme le travail partagé vient diminuer les probabilités de mises à pied, le moral des employés s'en trouve rehaussé, et c'est là un autre des avantages potentiels non tangibles du programme pour l'entreprise. Cela pourrait en bout de ligne se traduire par des améliorations de la productivité dans les entreprises.

Pour la société canadienne, le principal avantage des programmes de travail partagé est qu'il aide à réduire le chômage. En retour, cette réduction du chômage pourrait amener une réduction des conséquences sociales négatives sur la société, et des coûts associés.

Q-2 : Les activités et extrants du programme de Travail partagé cadrent-ils avec son mandat et ont-ils un lien plausible avec les objectifs du programme et les résultats attendus?

Une des difficultés qui se posent lorsque l'on tente de répondre à cette question vient du fait qu'il n'a jamais existé de cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) pour le programme de Travail partagé. Par conséquent, les liens entre les activités et extrants du programme et ses objectifs et résultats attendus n'ont jamais été clairement définis et peu d'indicateurs de la réussite du programme ont été établis.

Malgré l'absence de ce CGRR, la documentation relative au programme indique que le principal objectif du programme de Travail partagé est d'éviter les mises à pied temporaires. En fait, les données recueillies dans le cadre de la présente évaluation laissent croire que le programme fonctionne dans une large mesure selon ce qui avait été prévu.

L'examen des dossiers d'entente de travail partagé indique que la vaste majorité des ententes sont négociées et décidées pour des raisons qui semblent conformes au mandat du programme. Par exemple, environ 80 % des ententes montrent que les entreprises demandeuses citent les ralentissements économiques comme raison de leur demande de travail partagé. De même, conformément au mandat du programme, il y a peu d'indices que des entreprises offrant du travail saisonnier ont recours au programme. En fait, il y a très peu d'indices d'un recours répété au programme, que ce soit par les entreprises ou les employés. Qui plus est, dans pratiquement tous les dossiers d'entente examinés, les entreprises ont indiqué que le ralentissement économique devrait être temporaire et qu'elles pourraient, avec du temps et des efforts, reprendre leurs activités normales.

---

[9] Tom Siedule, Carole Guest et Ging Wong, « Economic Activities and the Demand for Work Sharing in Canada », *Working Time in Canadian Perspective*, Volume 1, Kalamazoo, MI, W.E. Upjohn Institute, 2001.

2.3 Comment le programme de Travail partagé est-il mis en œuvre au Canada?

Lorsqu'ils font face à une situation de mise à pied à court terme, les employeurs peuvent faire une demande de travail partagé auprès du bureau local de DRHC. Pour être admissible au programme de Travail partagé, les employeurs doivent satisfaire aux critères de base suivants :

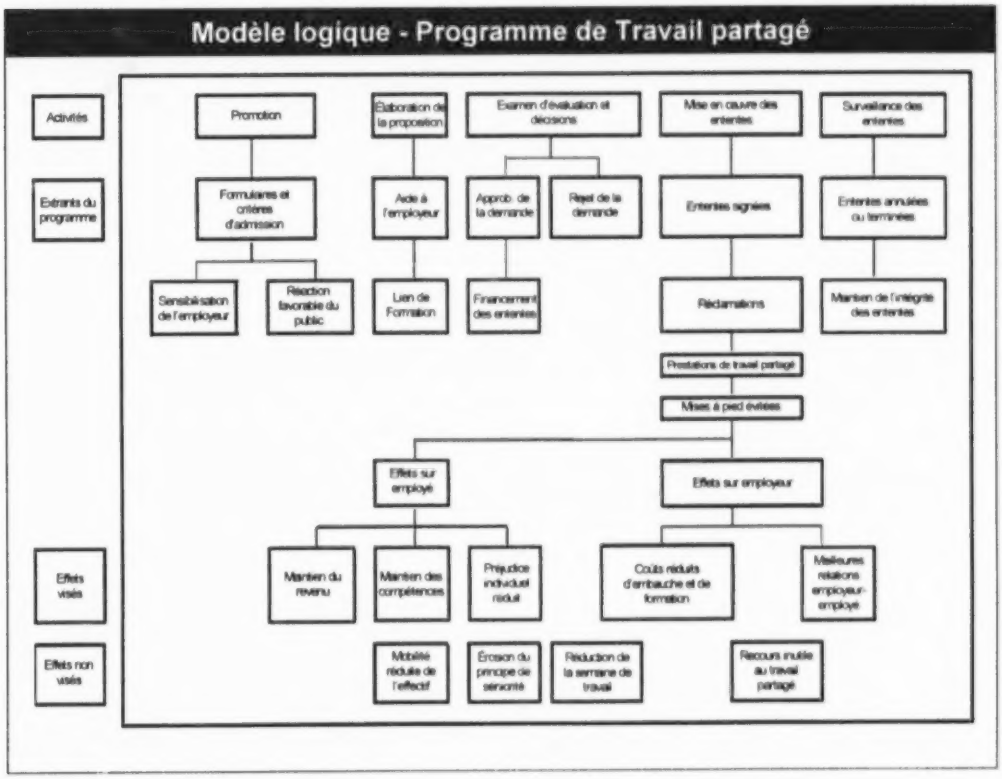
- l'employeur doit être en affaires au Canada depuis au moins deux ans;
- l'unité de travail concernée doit compter au moins deux employés;
- le manque de travail doit être hors du contrôle de l'employeur;
- le manque de travail ne doit pas être dû à des facteurs saisonniers;
- l'employeur doit avoir obtenu le consentement de tous les employés de l'unité de travail concernée, par l'intermédiaire de son syndicat, ou s'il n'y a pas de syndicat, par les employés eux-mêmes.

Pour participer au programme, l'employeur doit garantir une activité de travail suffisante pour la durée de l'entente de travail partagé. Les heures de travail prévues pour les employés participant à l'entente de travail partagé doivent être réduites d'au moins 20 % et d'au plus 60 % par rapport à leurs heures normales de travail (environ un à trois jours de travail pour un employé à temps plein). La durée minimale d'une entente de travail partagé est de six semaines, alors que la durée maximale est de 26 semaines. Dans des circonstances exceptionnelles, l'entente de travail partagé peut se prolonger jusqu'à 38 semaines.

Pour être admise, l'entreprise doit fournir à DRHC un « plan de redressement » expliquant pourquoi la réduction du travail ne peut être évitée et comment elle entend retourner aux heures normales d'emploi à la fin de l'entente. L'employeur doit également expliquer pourquoi les mises à pied seraient temporaires et non dues à une situation saisonnière récurrente. Il faut souligner que l'entreprise n'est pas obligée de faire une demande pour l'ensemble de ses employés; elle peut faire une demande pour un groupe désigné d'employés (par exemple, les employés qui travaillent à l'expédition et à la réception ou les employés qui assemblent des produits).

De leur côté, les employés doivent, pour être admissibles au programme de travail partagé, être admissibles aux prestations régulières d'assurance-emploi. Cependant, contrairement à ce qui prévaut dans le cas des prestations régulières d'assurance-emploi, il n'y a pas de période d'attente de deux semaines imposée aux employés. Si les travailleurs participants sont mis à pied à la fin de l'entente de travail partagé, ils restent entièrement admissibles aux prestations régulières d'assurance-emploi, et les règles normales de l'assurance-emploi s'appliquent. Dans un tel cas, les employés doivent respecter la période d'attente de deux semaines avant de recevoir des prestations d'assurance-emploi. *La durée de leur admissibilité aux prestations d'assurance-emploi ne sera pas touchée par leur participation antérieure au programme de Travail partagé.*

Le modèle de programme (ou modèle logique) qui suit présente schématiquement les principaux liens entre les activités prévues dans le cadre du programme de Travail partagé et la réalisation de ses objectifs et principales conséquences. La structure et le fonctionnement du programme de Travail partagé n'ont pas beaucoup changé depuis la création du programme, même si les règles de calcul de l'admissibilité à l'assurance-emploi et des prestations d'assurance-emploi ont été modifiées en même temps que des modifications ont été apportées au régime d'assurance-emploi.



Le modèle logique qui précède illustre schématiquement de quelle façon fonctionne le programme de Travail partagé. On y énumère les activités du programme, qui à leur tour produisent une série d'extrants, lesquels mènent à une série d'effets visés pour les personnes et le marché du travail, comme à une série d'effets non visés. Par exemple, certaines activités du programme (tel que l'élaboration et la mise en œuvre des ententes de travail partagé) sont exécutées par le personnel de DRHC. Ces activités produisent différents extrants pour le programme (p. ex., le nombre d'ententes de travail partagé et de demandes pour des prestations d'AE de travail partagé). Ces activités et extrants entraînent des effets visés (p. ex., mises à pied réduites, préjudice individuel réduit), en plus d'effets non visés (p. ex., mobilité réduite de la main-d'œuvre, réduction de la semaine de travail). C'est en déterminant et en mesurant les effets visés et non visés d'un programme que l'on peut évaluer ce dernier.

2.4 Le recours au travail partagé

Le tableau 2.1 présente des statistiques de base sur le programme de Travail partagé entre 1990-1991 et 2001-2002. Il est clair que les réclamations de travail partagé sont assez faibles en proportion du nombre total de cessations d'emploi (nombre calculé en fonction des relevés d'emploi reçus), même durant les périodes de récession. Plus précisément, le tableau 2.1 montre que :

- au cours d'une année moyenne, 36 219 personnes ont présenté une demande pour des prestations de travail partagé[10]. Cependant, les chiffres varient considérablement avec le temps. Le nombre de participants s'échelonne entre 7 683 en 1997-1998 et 112 357 en 1990-1991;
- le nombre annuel moyen correspondant de mises à pied attribuées à un manque de travail était d'environ 3 millions par année, et environ la moitié de ces mises à pied ont entraîné des réclamations à l'assurance-emploi. Cela signifie que le nombre de réclamations de travail partagé ne représente que 1,2 % de toutes les mises à pied et 2,4 % de toutes les réclamations d'assurance-emploi attribuées à un manque de travail – même si ces taux étaient trois fois plus élevés au début de la récession de 1991.

Le tableau 2.1 montre également certaines comparaisons intéressantes entre les réclamations de travail partagé et les réclamations régulières d'assurance-emploi dues à un manque de travail :

- la durée des prestations de travail partagé est d'un peu plus de la moitié de celle des prestations régulières (11,8 contre 21,3 semaines). Cette statistique est conforme aux résultats de l'Enquête sur la population active, par laquelle on apprenait que la durée des mises à pied temporaires est d'environ la moitié de celle de l'ensemble des mises à pied;
- les prestations hebdomadaires de travail partagé représentent environ le tiers des prestations hebdomadaires régulières d'assurance-emploi (87 $ contre 258 $). Les participants au programme de Travail partagé sont sans emploi durant seulement une partie de la semaine et, ainsi, ne reçoivent que des prestations partielles.

[10] On considère qu'une réclamation de travail partagé débute à la première semaine durant laquelle des prestations sont versées.

Tableau 2.1
Estimations de base : demandes de Travail partagé et mises à pied dues à un manque de travail

Exercice financier	Demandes d'AE de travail partagé[1]			Mises à pied dues à un manque de travail[2]				% de demandes de TP par rapport aux relevés d'emploi dus à un manque de travail	% de demandes de TP par rapport aux demandes d'AE dues à un manque de travail
	Nombre de nouvelles demandes	Nombre moyen de semaines de prestations[3]	Montant hebdomadaire moyen de prestations	Nombre de relevés d'emploi dus à un manque de travail	Nombre de demandes régulières d'AE[4]	Nombre moyen de semaines de prestations	Montant hebdomadaire moyen de prestations		
1990-1991	112 357	13,1	80 $	3 186 360	1 694 376	25,3	242 $	3,5 %	6,6 %
1991-1992	105 963	12,8	84 $	3 170 594	1 880 689	26,0	250 $	3,3 %	5,6 %
1992-1993	55 900	12,6	89 $	2 980 929	1 877 181	25,6	257 $	1,9 %	3,0 %
1993-1994	29 851	11,4	85 $	2 875 923	1 735 127	24,4	251 $	1,0 %	1,7 %
1994-1995	11 214	11,9	81 $	2 795 162	1 559 182	20,8	251 $	0,4 %	0,7 %
1995-1996	18 160	10,8	80 $	2 912 484	1 615 407	20,1	254 $	0,6 %	1,1 %
1996-1997	11 522	10,6	84 $	2 939 710	1 485 865	19,7	250 $	0,4 %	0,8 %
1997-1998	7 683	11,1	92 $	3 093 438	1 376 007	19,4	255 $	0,2 %	0,6 %
1998-1999	13 115	12,3	99 $	3 107 158	1 361 488	18,8	261 $	0,4 %	1,0 %
1999-1900	7 965	10,1	86 $	2 937 410	1 254 747	18,4	263 $	0,3 %	0,6 %
2000-2001	14 222	12,1	89 $	3 040 272	1 252 915	18,2	278 $	0,5 %	1,1 %
2001-2002	46 678	12,3	89 $	3 115 480	1 359 753	18,8	287 $	1,5 %	3,4 %
Moyenne	36 219	11,8	87 $	3 012 910	1 537 728	21,3	258 $	1,2 %	2,4 %

(1) Les demandes de TP sont des demandes d'AE de type 6 (Travail partagé) dont les prestations s'élèvent à au moins 1 $. Elles apparaissent ici dans l'exercice au cours duquel la première semaine de prestations de TP a été versée.

(2) Les mises à pied dues à un manque de travail sont fondées sur les relevés d'emploi de type A (manque de travail). Elles apparaissent ici dans l'exercice au cours duquel a pris fin l'emploi.

(3) Nombre de demandes régulières d'AE (type 1). Les estimations du nombre de semaines de prestations et des montants de prestations correspondants sont fondées sur le nombre total de semaines de prestations, même si elles se poursuivent sur l'exercice suivant. Les semaines sans prestations sont exclues du calcul de la moyenne.

(4) Les personnes ayant fait une demande de travail partagé entre 1990 et 2001 sont exclues.

Source : Data Probe Economic Consulting Inc., à partir de la base de données de DRHC.

Le tableau 2.2, quant à lui, fait état des caractéristiques industrielles, régionales et démographiques des prestations d'AE de travail partagé. La plupart des pourcentages indiqués ci-après ont été calculés par comparaison des personnes recevant des prestations de travail partagé en pourcentage de toutes les personnes recevant des prestations régulières d'AE. La majorité des participants (67 %) au programme de Travail partagé occupaient un emploi dans le secteur manufacturier. L'incidence du travail partagé dans le secteur manufacturier est presque quatre fois plus élevée que dans l'ensemble de la population active (8,4 % contre 2,3 %). L'incidence du travail partagé est aussi relativement élevée dans le secteur du commerce de gros (4,9 %). Une des raisons possibles de la forte concentration du travail partagé dans le secteur manufacturier et le secteur du commerce de gros est que le programme cible les emplois non saisonniers et les emplois permanents relativement spécialisés. Les travailleurs occupant ces emplois doivent, dans une certaine mesure, être capables de se substituer à leurs collègues de manière à pouvoir partager le travail disponible par une réduction des heures de travail.

L'incidence du travail partagé est plus élevée en Ontario (3,6 %), suivi du Québec. Ces deux provinces comptent pour presque les trois quarts de tous les participants au programme de Travail partagé, ce qui dénote également la concentration des industries manufacturières dans ces provinces. L'incidence du travail partagé est plus faible dans le Canada atlantique (0,7 %).

Le tableau 2.2. révèle également certaines caractéristiques additionnelles.

- L'incidence du travail partagé est légèrement plus élevée chez les hommes que chez les femmes (2,6 % contre 2,0 %). Cela pourrait bien s'expliquer par le fait que le programme de Travail partagé vise davantage les emplois liés à la production et à la distribution du secteur manufacturier où les hommes sont surreprésentés. Pour que les entreprises puissent opter pour le travail partagé en guise de solution aux ralentissements, il doit exister une certaine substituabilité parmi les travailleurs, mais ces travailleurs doivent posséder des compétences que veulent préserver les entreprises. Autrement dit, les heures de travail de l'unité de travail concernée doivent être interchangeables avec le nombre de travailleurs dans l'unité. Cela peut être plus commun dans les industries où un grand nombre de travailleurs effectuent des tâches techniques similaires, comme dans la production manufacturière. Ainsi, la sous-représentation des femmes dans le secteur manufacturier et par conséquent dans le programme de Travail partagé peut s'expliquer dans une certaine mesure par des facteurs liés à leurs fonctions professionnelles et à leurs métiers.

- Le recours au travail partagé était plus élevé parmi les personnes ayant des gains assurables supérieurs à la moyenne (2,6 % contre 2,1 %). Cela peut sans doute s'expliquer par le fait que les travailleurs participants au programme de Travail partagé sont conservés pour leurs compétences dans l'entreprise et ils sont généralement des employés permanents à l'année. Ces employés occupent en général des emplois dont les salaires se situent dans la tranche supérieure des salaires industriels.

- L'incidence du travail partagé était similaire d'un groupe d'âge à l'autre, à l'exception des personnes âgées de moins de 25 ans (1,7 %). Cela peut être attribué au fait que les jeunes travailleurs possèdent moins de compétences internes et ont moins d'expérience que leur collègues plus âgés (25 à 54 ans). En fait, les jeunes travailleurs sont habituellement parmi les premiers à être mis à pied quand survient un ralentissement de la production.

Tableau 2.2
Caractéristiques des participants au programme de Travail partagé, 1990-2002

	N^bre de demandes régulières d'AE[1]	N^bre de demandes de travail partagé[2]	Pourcentage de répartition des demandes de TP	Incidence du TP par caractéristique
Industrie				
Primaire	1 538 251	5 083	1 %	0,3 %
Fabrication	3 599 445	303 934	67 %	8,4 %
Construction	3 210 819	13 851	3 %	0,4 %
Transp./Commun.	1 113 025	8 536	2 %	0,8 %
Commerce de gros	894 731	44 235	10 %	4,9 %
Commerce de détail	1 548 775	24 832	5 %	1,6 %
Finance/Immobilier	488 331	8 107	2 %	1,7 %
Service aux entreprises	1 103 164	26 834	6 %	2,4 %
Service gouvernemental	1 159 662	2 570	1 %	0,2 %
Éducation/Santé	2 119 543	1 674	0 %	0,1 %
Services personnels	2 557 359	15 325	3 %	0,6 %
Manquant	421 913	3 866	N/A	N/A
Province				
Atlantique	3 327 693	22 447	5 %	0,7 %
Québec	6 451 241	146 681	32 %	2,3 %
Ontario	5 153 794	185 053	40 %	3,6 %
Prairies	2 395 466	52 684	11 %	2,2 %
C.-B.	2 426 823	51 982	11 %	2,1 %
Sexe				
Homme	12 051 913	308 358	67 %	2,6 %
Femme	7 703 104	150 489	33 %	2,0 %
Âge				
Moins de 25 ans	3 000 379	49 773	11 %	1,7 %
25-34 ans	6 152 770	151 377	33 %	2,5 %
35-44 ans	5 335 390	134 286	29 %	2,5 %
45-54 ans	3 507 965	84 276	18 %	2,4 %
55 ans et +	1 758 513	39 135	9 %	2,2 %
Gains horaires ou hebdomadaires assurés				
Inférieurs à la moyenne	11 131 418	236 027	51 %	2,1 %
Égaux ou supérieurs à la moyenne	8 623 599	222 820	49 %	2,6 %
Total	19 755 017	458 847	100 %	2,3 %

(1) Ensemble des demandes régulières d'AE des personnes n'ayant pas participé au travail partagé entre 1990 et 2002 et dont la raison de la perte d'emploi est une mise à pied.

(2) Ensemble des demandes de travail partagé (demandes de type 6) entre 1990 et 2002.

Source : Data Probe Economic Consulting Inc., à partir de la base de données de l'assurance-emploi de DRHC

2.5 Mise en œuvre dans les autres pays

Q-11 : Comment le programme de Travail partagé du Canada se compare-t-il aux politiques de travail partagé des autres pays?

Le programme de Travail partagé n'est pas unique au Canada. Il a aussi été adopté sous différentes formes dans d'autres pays. Le programme de Travail partagé du Canada est assez semblable aux programmes adoptés par certains États américains (p. ex., la Californie, l'Arizona et l'Oregon) dans le cadre de leurs régimes d'assurance-emploi, mais il comporte certaines différences notables. Là où ils existent, ces programmes gouvernementaux d'État diffèrent d'un État à l'autre.

En vertu de la plupart si ce n'est de la totalité des programmes d'État, les travailleurs qui reçoivent des prestations de travail partagé verront leurs prestations diminuer s'ils présentent par la suite une demande régulière de prestations d'assurance-emploi (p. ex., une réduction de un dollar par dollar en Californie). Une autre différence, c'est que les cotisations des employeurs dans la plupart des États, notamment en Californie, sont calculées en fonction des antécédents -- l'employeur paie une cotisation plus élevée si ses employés ont déjà reçu des prestations d'assurance-emploi. Dans d'autres États, comme l'Oregon, les employeurs ne sont pas obligés de continuer à verser des avantages non salariaux (paye de vacances, congés de maladie, etc.) lorsqu'ils participent à un programme de travail partagé.

La participation aux programmes de travail partagé est comparable au Canada et aux États-Unis, et est relativement faible en comparaison des demandes régulières d'assurance-emploi dans les deux pays.

Plusieurs pays européens possèdent aussi des programmes de travail partagé semblables à celui du Canada. Il faut toutefois apporter une distinction entre les programmes de partage des emplois à long terme qui existent en Europe et les programmes de travail partagé que l'on trouve au Canada. De nombreux pays européens disposent de programmes de partage des emplois qui sont conçus pour distribuer le travail disponible parmi tous les employés sur une longue période. Néanmoins, les programmes de travail partagé qui sous-entendent un partage du travail disponible parmi les employés actuels pour une période temporaire font partie intégrante des mécanismes d'ajustement de la main-d'œuvre dans bon nombre de ces mêmes pays européens.

La participation européenne à ces programmes est beaucoup plus élevée qu'au Canada. Cela peut largement s'expliquer par le fait que le marché du travail est plus lourdement réglementé en Europe qu'au Canada. Des pays comme la France et l'Allemagne disposent davantage de règles et restrictions gouvernementales quant aux avis de mise en disponibilité et indemnités de départ, en plus de procédures de révision gouvernementales. Ces règles compliquent la tâche des employeurs qui veulent licencier des employés, rendent ces mises à pied plus coûteuses et font de la participation aux régimes de travail partagé une option plus attrayante en cas de ralentissement de la production.

3. Effets du programme

3.1 Le travail partagé comme moyen de réduire les mises à pied

Q-3 : Le travail partagé permet-il d'éviter des mises à pied temporaires?

Nous avons tenté, dans la présente évaluation, de mesurer l'effet réel du programme de Travail partagé pour ce qui est de retarder ou d'éviter des mises à pied. Idéalement, il aurait fallu, pour ce faire, que les évaluateurs comparent la situation économique réelle, c'est-à-dire celle qui incluait le programme de Travail partagé de DRHC, avec une situation économique qui ne l'aurait pas inclus, afin de mesurer pleinement l'apport différentiel du programme. Naturellement, ce n'était pas possible, aussi les évaluateurs ont-ils adopté différentes méthodes quantitatives et qualitatives pour tenter d'évaluer l'effet du programme sur l'emploi au Canada. La discussion qui suit résume la preuve recueillie à l'aide d'une analyse de données administratives quantitatives et des données qualitatives tirées de groupes de discussion, d'entrevues et d'études de cas.

Analyse de données administratives

Les données quantitatives les plus importantes proviennent des propres fichiers de données administratives de DRHC.

L'étude des données administratives a été entreprise par la firme Data Probe Economic Consulting[11]. Chaque année, une moyenne de 36 219 employés ont participé au programme de Travail partagé entre 1990-1991 et 2001-2002. Ces employés, en moyenne, ont réduit leurs heures normales de travail de 29 % durant leur participation au programme de Travail partagé. Parmi les participants au programme, trois sur dix environ auraient été mis à pied durant la période où l'entente de travail partagé était en place. Dans cette estimation, une moyenne de 10 302 travailleurs ont conservé leur emploi chaque année grâce au programme de Travail partagé. Le tableau 3.1 fait état du nombre de mises à pied évitées.

[11] Les données administratives utilisées dans cette étude provenaient de la banque de données de l'assurance-emploi et en particulier du fichier des relevés d'emploi et du fichier du profil vectoriel. Le fichier des relevés d'emploi a servi à désigner les participants au programme de Travail partagé et un groupe comparable de travailleurs ayant perdu leur emploi à cause d'un manque de travail. Ces travailleurs ont ensuite été comparés aux enregistrements d'en-tête et enregistrements complémentaires du fichier du profil vectoriel afin de déterminer s'ils avaient réclamé des prestations d'assurance-emploi à la fin de leur entente de travail partagé, ainsi que d'autres caractéristiques. Le lecteur est invité à consulter le rapport technique de Data Probe pour obtenir plus de détails.

Tableau 3.1
Nombre de mises à pied initialement évitées grâce au programme de Travail partagé

Exercice financier	Nbre de demandes de TP	Nombre moyen de semaines de prestations de TP	Gains hebdomadaires moyens avant le travail partagé	Taux hebdomadaire moyen des prestations[1]	Prestations hebdomadaires moyennes de TP	Taux moyen de réduction du travail[2]	Nbre de mises à pied initialement évitées[3]
1990-1991	112,357	13,1	503 $	277 $	80 $	29 %	32 524
1991-1992	105,963	12,8	543 $	298 $	84 $	28 %	29 697
1992-1993	55,900	12,6	571 $	314 $	89 $	28 %	15 866
1993-1994	29,851	11,4	553 $	304 $	85 $	28 %	8 370
1994-1995	11,214	11,9	497 $	273 $	81 $	30 %	3 316
1995-1996	18,160	10,8	512 $	281 $	80 $	28 %	5 172
1996-1997	11,522	10,6	515 $	283 $	84 $	30 %	3 399
1997-1998	7,683	11,1	557 $	306 $	92 $	30 %	2 318
1998-1999	13,115	12,3	590 $	324 $	99 $	30 %	3 997
1999-1900	7,965	10,1	548 $	302 $	86 $	28 %	2 264
2000-2001	14,222	12,1	563 $	309 $	89 $	29 %	4 100
2001-2002	46,678	12,3	600 $	330 $	89 $	27 %	12 597
Moyenne	36,219	11,8	546 $	300 $	87 $	29 %	10 302

(1) Prestations hebdomadaires d'AE qu'auraient reçues les participants s'ils n'avaient pas travaillé en même temps (normalement égales à 55 % des gains hebdomadaires assurables).

(2) Prestations hebdomadaires d'AE de travail partagé/taux de prestations d'AE.

(3) Le nombre de mises à pied évitées équivaut au nombre de demandes de travail partagé, multiplié par le taux moyen de réduction du travail.

Source : Data Probe Economic Consulting Inc., à partir de la base de données de l'assurance-emploi de DRHC.

Cependant, il ne s'agit pas là du compte final en ce qui concerne le nombre de mises à pied évitées en bout de ligne grâce au programme de Travail partagé. Il a également fallu déterminer quelle portion de ces 10 302 travailleurs ont finalement été mis à pied une fois le programme de Travail partagé terminé. Cette estimation dépend à quel moment après la fin de l'entente de travail partagé on vient mesurer le taux de chômage chez ces employés. Plus la période choisie est longue entre la fin du programme et le moment de l'examen, plus le lien qui existe entre le programme de Travail partagé et le nombre de mises à pied évitées est faible. La période sélectionnée est quelque peu arbitraire, mais Data Probe a choisi deux dates limites potentielles, une à 26 semaines (ce qui équivaut à la durée maximale normale d'une entente de travail partagé), et l'autre à 38 semaines (ce qui équivaut à la durée maximale d'une entente prolongée de travail partagé).

En examinant les dossiers administratifs de l'assurance-emploi pour déterminer quels employés ayant participé au programme avaient par la suite été mis à pied, Data Probe a découvert qu'en moyenne, chaque année entre 1990-1991 et 2001-2002, 5 218 participants au programme de Travail partagé avaient réclamé des prestations régulières d'AE dans les 26 semaines suivant la fin de leur entente de travail partagé et que 6 973 participants avaient réclamé des prestations d'AE dans les 38 semaines. Ces calculs sont reproduits dans le tableau 3.2.

Tableau 3.2
Nombre de mises à pied évitées grâce au programme de Travail partagé du moins pour une période minimale

Exercice financier	N^bre de mises à pied initialement évitées	Personnes ayant réclamé des prestations régulières d'AE dans les[1] :		Pourcentage de mises à pied évitées pour au moins[2] :	
		26 semaines	38 semaines	26 semaines	38 semaines
1990-1991	32 524	19 599	26 233	40 %	19 %
1991-1992	29 697	17 245	22 870	42 %	23 %
1992-1993	15 866	7 577	10 722	52 %	32 %
1993-1994	8 370	3 029	4 233	64 %	49 %
1994-1995	3 316	1 538	2 206	54 %	33 %
1995-1996	5 172	2 245	2 950	57 %	43 %
1996-1997	3 399	996	1 371	71 %	60 %
1997-1998	2 318	1 037	1 385	55 %	40 %
1998-1999	3 997	1 466	2 035	63 %	49 %
1999-2000	2 264	843	1 032	63 %	54 %
2000-2001	4 100	2 552	3 048	38 %	26 %
2001-2002	12 597	4 489	5 587	64 %	56 %
Moyenne	10 302	5 218	6 973	49 %	32 %

(1) Personnes ayant reçu des prestations régulières d'AE (type 1) dans les 26 ou 38 semaines suivant leur dernière semaine de prestations de travail partagé.

(2) Les mises à pied évitées équivalent au nombre de mises à pied initialement évitées, moins le nombre de personnes ayant fait une demande régulière de prestations à l'intérieur d'une certaine période suivant la fin de l'entente de travail partagé. Les mises à pied évitées sont exprimées sous forme d'un pourcentage des mises à pied initialement évitées.

Source: Data Probe Economic Consulting Inc., à partir de la base de données de l'assurance-emploi de DRHC.

En résumé, l'analyse des données administratives de DRHC montre que le programme de Travail partagé, pendant qu'il est en place, permet d'éviter 10 302 mises à pied, mais qu'avec le temps le nombre de mises à pied évitées diminue substantiellement. Cependant, il faut souligner que ces moyennes sont pondérées en fonction des données de 1990 et que le rendement du programme s'est amélioré depuis 1996.

Examen des dossiers d'entente

Dans quelle mesure cette analyse des données administratives est-elle soutenue par la documentation de chacun des dossiers d'entente de travail partagé? L'équipe d'évaluation a entrepris un examen d'environ 200 dossiers d'entente conclus entre 2000 et 2002. Les renseignements contenus dans ces dossiers n'ont toutefois pas permis d'établir dans quelle mesure le programme de Travail partagé avait permis d'éviter des mises à pied. Ces dossiers d'entente ne contenaient aucun renseignement à l'effet que les entreprises avaient gardé ou mis à pied les travailleurs une fois l'entente terminée. Dans la plupart des cas, les données de suivi contenues dans ces dossiers d'entente avaient trait au processus plutôt qu'aux résultats (p. ex., les cartes d'assurance-emploi ont-elles été bien recueillies et remplies?).

Cependant, ces dossiers contenaient des renseignements à l'effet que des mises à pied avaient eu lieu dans les entreprises ayant demandé un prolongement de leur entente originale de 26 semaines à 38 semaines. L'examen des dossiers a permis de découvrir que quatre entreprises sur dix ayant demandé un prolongement de leur entente ont déclaré un nombre inférieur d'employés après leur demande originale de travail partagé. Pour les compagnies touchées, la réduction moyenne représentait environ 9 % de l'effectif de l'entreprise entre l'entente initiale et l'entente prolongée; les ententes initiales de travail partagé n'ont donc, dans ces cas, que servi à retarder les mises à pied[12].

Entrevues avec des répondants clés

Les données qualitatives tirées des entrevues avec des répondants clés et des études de cas visant à déterminer si le programme de Travail partagé empêche des mises à pied sont beaucoup plus hétérogènes. Tout d'abord, au cours des entrevues avec des décideurs clés (incluant des cadres d'entreprise, des représentants syndicaux et des agents de programme de DRHC), la firme Applied Research Consultants a découvert que ces répondants clés ont généralement déclaré que, sans le programme de Travail partagé, leur entreprise aurait mis à pied un nombre important d'employés qualifiés.

Cependant, ces répondants clés ont aussi souvent déclaré que les mises à pied suivant une entente de travail partagé étaient très rares. Des cadres d'entreprise ont fait cette déclaration, comme des agents de programme de DRHC qui eux ont accès à tout l'éventail des ententes de travail partagé sous leur compétence. Il faut souligner que ces agents ne surveillent généralement ces ententes que durant la période où elles sont actives. Ils ont toutefois déclaré que des mises à pied partielles surviennent parfois. Par « partielles », ils entendent qu'une portion des employés visés initialement par une mise à pied au moment de l'inscription de leur entreprise au programme perdent leur emploi à la fin de l'entente.

Les entrevues avec les décideurs clés ayant participé au programme de Travail partagé contredisent dans une certaine mesure l'analyse des données administratives effectuée. Cependant, il faut souligner que les représentants du programme de DRHC ne font aucune surveillance formelle des mises à pied une fois les ententes de travail partagé achevées.

Études de cas

La firme Fair Findings a effectué des études de cas de 25 ententes de travail partagé en particulier et découvert certains indices montrant que des mises à pied sont survenues durant la période de validité de ces ententes. Les études de cas ont montré que le tiers des entreprises licenciaient des travailleurs avant de conclure une entente de travail partagé. Cependant, il est davantage pertinent de tenter de déterminer combien d'entreprises ont licencié des employés participants durant une entente de travail partagé et dans la période suivant immédiatement la fin de l'entente. Les données des études de cas indiquent que

[12] La raison de cette diminution des emplois n'est pas connue. Elle n'est pas nécessairement le résultat de mises à pied. Elle peut être due à une attrition normale, alors que des employés changent d'emploi ou prennent leur retraite ou sont affectés ailleurs dans l'entreprise.

quatre entreprises ont licencié des travailleurs durant une entente de travail partagé[13]. Trois de ces mêmes entreprises en plus d'une autre ont également licencié des travailleurs durant la période suivant immédiatement la fin de leur entente de travail partagé. Au total, 5 des 25 entreprises ont licencié des employés durant ou après une entente de travail partagé. Il faut souligner qu'il n'y a eu aucun cas de faillite parmi ces entreprises[14]; les mises à pied sont dues à une restructuration des entreprises. Les données des études de cas montrent ainsi que les entreprises ont bien licencié quelques travailleurs et ce fait vient appuyer les conclusions de l'analyse des données administratives.

Q-4 : Le travail partagé réduit-il la période de chômage des participants au programme?

Les données quantitatives et les études de cas indiquent que des mises à pied surviennent quand même après une entente de travail partagé. Lorsqu'il participe à une entente de travail partagé, l'employé sait que son employeur connaît des difficultés. Cela étant, un des avantages possibles du programme de Travail partagé est qu'il permet aux employés touchés de chercher plus activement un nouvel emploi durant les heures où ils ne travaillent pas, parce qu'ils sont conscients que les affaires pourraient ne pas reprendre.

Analyse des données administratives

Pour examiner cette question, Data Probe a comparé la durée de la période de prestations des participants au programme de Travail partagé mis à pied avec celle des prestataires réguliers de l'AE n'ayant pas participé à un programme de travail partagé. Si la participation à un programme de travail partagé mène à des périodes de chômage plus courtes, la durée de la période pendant laquelle les participants au programme reçoivent des prestations devrait être plus courte[15].

Cette recherche a montré qu'entre 1990-1991 et 2001-2002, les participants au programme de Travail partagé mis à pied ont reçu des prestations d'AE pendant une moyenne de 22,7 semaines, alors que les prestataires réguliers de l'AE ont reçu des prestations d'AE pour une durée de 21,5 semaines en moyenne – contrairement à ce à quoi on s'attendait. Cependant, une analyse statistique plus détaillée a montré que cette légère différence n'était pas significative.

Ainsi, l'analyse statistique des données administratives de DRHC ne soutient pas la thèse voulant que la participation à un programme de travail partagé réduise la durée des périodes de chômage subséquentes. Cette conclusion est indirectement soutenue par le groupe de discussion avec des participants au programme de Travail partagé.

---

[13] Le nombre d'employés mis à pied dans ces cas est très faible en nombre absolu et Fair Findings a indiqué que ces mises à pied individuelles avaient été mutuellement convenues par les entreprises et les employés.

[14] Toutes les entreprises sélectionnées pour les études de cas ont collaboré avec les chercheurs et fourni les renseignements demandés. Toutes les entreprises étaient toujours en affaires, mais l'une d'entre elles a indiqué qu'elle avait fermé son usine.

[15] Cette analyse doit toutefois être nuancée. Il est difficile de comparer les deux groupes étant donné qu'ils ont subi des mises à pied à des moments différents et souvent pour des raisons différentes.

Groupes de discussion

Les participants aux groupes de discussion ont indiqué qu'ils n'avaient pas cherché d'autre emploi durant les heures creuses que leur allouait leur entente de travail partagé. Ils ont utilisé ces heures pour des loisirs ou pour d'autres activités à la maison. Ils n'ont pas cherché d'autre emploi pour de nombreuses raisons : ils ne se considéraient pas comme des chômeurs; ils ne voulaient pas quitter leur employeur actuel; certains croyaient que leur participation au programme de Travail partagé leur interdisait de se chercher un autre travail[16]. D'autres ont indiqué que dans leur cas, cette période d'inactivité ne suivait pas un horaire régulier (p. ex., tous les lundis), et qu'il leur était ainsi difficile de chercher un autre emploi ou un travail à temps partiel pour compenser la perte de revenus.

Cependant, il faut souligner que les participants aux groupes de discussion participaient toujours au programme ou étaient revenus à un horaire de travail régulier avec leur employeur. Les groupes de discussion ne comportaient pas de participants qui auraient cherché, et obtenu, un nouvel emploi. En fait, quelques participants aux groupes de discussion ont indiqué que des collègues avaient utilisé leurs heures creuses pour faire de la recherche d'emploi.

Q-5 : Quelle est la nature et la portée des abus relatifs au programme de Travail partagé?

Le programme de Travail partagé a été conçu pour répondre aux chutes de la demande ou aux interruptions de la production temporaires non récurrentes, afin d'aider les employés à conserver leur emploi et les entreprises à conserver leurs travailleurs qualifiés. Le programme ne peut être utilisé pour des ralentissements saisonniers ou des diminutions de la production prévues à l'horaire pour des raisons de maintenance ou de réoutillage. Le recours au programme de Travail partagé dans ces cas serait considéré comme étant abusif. Cependant, l'évaluation des données administratives a fourni peu d'indices d'un usage abusif du programme dans ce sens[17].

La répartition trimestrielle assez prononcée de la participation au programme[18] pourrait laisser croire à la possibilité d'un usage abusif du programme. Cette participation tend à être plus importante durant les premiers et derniers trimestres de l'année (la période d'octobre à mars) et plus faible durant les deuxièmes et troisièmes trimestres (la période d'avril à septembre). En fait, l'évaluation montre que la répartition trimestrielle de la participation au programme de Travail partagé montre une saisonnalité plus forte que dans le cas des réclamations régulières d'AE.

---

[16] En fait, ils pouvaient accepter un autre emploi, mais les gains provenant de sources autres que leur emploi à temps partagé et dépassant 50 $ ou 25 % du montant de leurs prestations étaient alors déduits des prestations de travail partagé payables dans la semaine.

[17] Nous n'avons pas ici examiné les « abus » au sens opérationnel commis par des entreprises ou des employés faisant de fausses déclarations ou des demandes frauduleuses.

[18] Pour certaines années, on pourrait alléguer que la participation était si faible que c'était anormal. Le facteur saisonnier (ou son absence) serait par conséquent peu significatif pour ces années.

Afin de pousser plus loin l'exploration de cette question, Data Probe a examiné les cas d'utilisation réitérante de l'assurance-emploi, par les participants au programme de Travail partagé et les prestataires réguliers, entre 1990 et 2002. Une large majorité (84 %) des participants au programme de Travail partagé n'ont réclamé des prestations d'assurance-emploi de travail partagé qu'une seule fois sur la période de dix ans. Seulement 2,5 % des participants au programme de Travail partagé ont réclamé des prestations d'assurance-emploi trois fois ou plus durant la même période, comparé à 40 % dans le cas des prestataires réguliers de l'assurance-emploi[19]. Ce résultat confirme que le programme de Travail partagé n'est utilisé que pour des ralentissements non récurrents, conformément au mandat prévu.

Q-10 : Quelle est l'efficacité du programme de Travail partagé par rapport à d'autres programmes existants ou envisagés pour réduire les mises à pied?

Le programme de Travail partagé n'est qu'un des nombreux programmes existants visant à réduire le chômage. Les autres programmes couvrent un large éventail de mesures d'intervention, d'une modification aux incitatifs fiscaux à l'introduction de lois et règlements plus sévères en matière de mises à pied. Bon nombre de ces autres programmes et politiques n'ont pas encore été mis en œuvre au Canada, et aucune évaluation de leur efficacité n'était disponible. Cependant, il est clair d'après ce qui précède que le travail partagé est efficace pour éviter ou retarder des mises à pied. Il n'y a aucune raison de croire que l'un ou l'autre de ces autres programmes pourrait réussir mieux que le travail partagé à prévenir les mises à pied dans les cas où il est utilisé.

3.2 L'incidence du programme sur le mieux-être des travailleurs

Q-7 : Quels sont les avantages financiers du programme de Travail partagé pour les employés participants, en ce qui a trait aux mises à pied?

Data Probe a mesuré les incidences financières du programme de Travail partagé pour les participants entre 1990-1991 et 2001-2002 à partir des données administratives de DRHC. Les résultats sont reproduits dans le tableau 3.3. En moyenne, durant la période visée, les participants au programme de Travail partagé ont déclaré des gains assurables hebdomadaires de 546 $[20]. Comme la durée moyenne des ententes de travail partagé était de 11,8 semaines, les travailleurs auraient gagné, s'ils avaient travaillé à temps plein durant cette période, un salaire moyen de 6 421 $ chacun.

---

[19] Une fois encore, les deux groupes de prestataires ne sont pas pleinement comparables puisque le groupe de prestataires réguliers de l'AE va, il est certain, inclure un nombre important de travailleurs saisonniers.

[20] La base de données de l'AE ne contient des données que sur les gains assurables et non sur les gains réels. En utilisant les gains assurables comme approximation des gains réels, on sous-évalue à la fois les gains réels et la diminution des gains.

Dans le cadre des ententes de travail partagé, les travailleurs ont connu une réduction moyenne de 29 % de leurs heures de travail (tableau 3.1). Ils ont donc gagné 71 % de leur salaire normal durant l'entente de travail partagé, en plus de prestations d'assurance-emploi, pour des gains totaux de 5 588 $ pour la période de 11,8 semaines, ou 87 % de leurs gains assurables habituels pour la même période. S'ils avaient été mis à pied durant la même période, ils n'auraient rien reçu durant les deux premières semaines de la période d'attente, et auraient ensuite perçu des prestations de 300 $ par semaine (55 % de leurs gains hebdomadaires assurables moyens), pour un total de 2 931 $ ou 46 % de leurs gains assurables habituels[21]. Il est clair que les revenus des participants au programme sont beaucoup plus élevés que s'ils étaient sans emploi.

Ces gains plus élevés font une différence importante dans la vie des participants au programme. Dans les groupes de discussion, les travailleurs ayant participé au programme de Travail partagé ne se réjouissaient pas de recevoir un salaire moindre, mais ils ont déclaré qu'ils étaient quand même capables de joindre les deux bouts malgré la baisse de leurs revenus. En fait, certains répondants des groupes de discussion ont indiqué que leur salaire net n'avait pratiquement pas été touché par leur participation au programme de Travail partagé. Certains répondants ont déclaré avoir coupé dans les dépenses non essentielles et s'être ajustés sans trop de difficultés. Il faut souligner que certains participants se sont dits peu heureux d'avoir à payer de l'impôt sur leurs prestations hebdomadaires d'assurance-emploi. Aucun impôt sur le revenu n'est déduit de leurs prestations de travail partagé; au moment de faire leur déclaration de revenu annuelle, les participants au programme ont souvent la mauvaise surprise d'avoir à payer des impôts additionnels.

Les participants aux groupes de discussion qui avaient été mis à pied avaient une toute autre histoire à raconter. Des répondants ont déclaré avoir dû réduire substantiellement leurs dépenses. Certains ont dit avoir éprouvé des difficultés à assumer leurs mensualités, comme l'hypothèque ou les mensualités sur la voiture. D'autres ont déclaré avoir dû s'en remettre à leurs cartes de crédit et autres sources de crédit, augmentant par le fait même leur endettement en plus de réduire leurs économies. Certains répondants ont même dû avoir recours aux banques alimentaires et vendre quelques biens. Les chômeurs participants qui assumaient seuls le soutien de famille ont été plus touchés que ceux des familles à deux revenus. Les difficultés tendent à augmenter avec la durée du chômage.

[21] En présumant que les travailleurs n'occupent aucun emploi durant les semaines où ils reçoivent des prestations d'AE, ce qui bien sûr leur permettrait d'augmenter leurs revenus. De la même façon, nous avons présumé que les participants au programme de Travail partagé n'occupaient aucun autre emploi ailleurs.

Tableau 3.3
Incidence sur le revenu total des participants au programme de Travail partagé durant la période de travail partagé

Exercice financier	Revenu total durant la même période s'il n'avait été nécessaire de réduire le travail			Revenu total durant la période de réduction du travail						
				Avec le programme de Travail partagé				Sans le programme de Travail partagé		
	Gains hebdomadaires assurables moyens	Durée du travail partagé ou de la mise à pied temporaire	Revenu total pour la période	Gains hebdomadaires moyens réduits	Prestations de TP hebdomadaires moyennes	Revenu total pour la période	Revenu total en % du revenu normal sans mises à pied	Prestations régulières d'AE hebdomadaires moyennes[1]	Revenu total pour la période[2]	Revenu total en % du revenu normal sans mises à pied
1990-1991	503 $	13,1	6 596 $	358 $	80 $	5 737 $	87 %	277 $	3 074 $	47 %
1991-1992	543 $	12,8	6 933 $	391 $	84 $	6 059 $	87 %	298 $	3 216 $	46 %
1992-1993	571 $	12,6	7 183 $	409 $	89 $	6 266 $	87 %	314 $	3 323 $	46 %
1993-1994	553 $	11,4	6 324 $	398 $	85 $	5 526 $	87 %	304 $	2 870 $	45 %
1994-1995	497 $	11,9	5 916 $	350 $	81 $	5 129 $	87 %	273 $	2 707 $	46 %
1995-1996	512 $	10,8	5 531 $	366 $	80 $	4 822 $	87 %	281 $	2 479 $	45 %
1996-1997	515 $	10,6	5 486 $	363 $	84 $	4 757 $	87 %	283 $	2 450 $	45 %
1997-1998	557 $	11,1	6 180 $	389 $	92 $	5 341 $	86 %	306 $	2 786 $	45 %
1998-1999	590 $	12,3	7 252 $	410 $	99 $	6 257 $	86 %	324 $	3 340 $	46 %
1999-2000	548 $	10,1	5 541 $	393 $	86 $	4 833 $	87 %	302 $	2 444 $	44 %
2000-2001	563 $	12,1	6 796 $	400 $	89 $	5 914 $	87 %	309 $	3 119 $	46 %
2001-2002	600 $	12,3	7 374 $	438 $	89 $	6 478 $	88 %	330 $	3 395 $	46 %
Moyenne	546 $	11,8	6 421 $	389 $	87 $	5 588 $	87 %	300 $	2 931 $	46 %

(1) 55 % des gains assurables.

(2) Prestations hebdomadaires d'AE, multipliées par la durée de la mise à pied, moins la période d'attente de deux semaines.

Source: Data Probe Economic Consulting Inc, à partir de la base de données de l'assurance-emploi de DRHC.

Q-8 : Quels sont les avantages non financiers du programme de Travail partagé?

En plus des avantages financiers évidents du programme de Travail partagé pour ceux qui autrement auraient été mis à pied, il existe aussi d'autres avantages difficiles à quantifier. Pour bon nombre des participants au programme, les avantages non financiers ont même plus d'importance. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le chômage est associé à tout un éventail de répercussions socioéconomiques et psychologiques négatives. La participation au programme de Travail partagé semble atténuer les conséquences négatives du chômage.

Fait peu surprenant, les groupes de discussion dont les répondants ont participé au programme de Travail partagé ou ont été mis à pied ont confirmé qu'avoir un emploi a des effets psychologiques positifs très importants. Les travailleurs participant au programme de Travail partagé subissaient moins de stress que ceux qui étaient sans emploi.

Les participants aux groupes de discussion ont indiqué que pendant qu'ils participaient au programme de Travail partagé, ils avaient toujours un emploi, et certains ont même dit apprécier les heures libres supplémentaires grâce au travail partagé. En fait, bon nombre des participants ont indiqué que le travail partagé équivalait à un « congé férié », vu la réduction de leur salaire, une fois les impôts enlevés, relativement peu importante. Ainsi, la plupart des participants ont déclaré qu'ils avaient utilisé la journée de congé pour prolonger le week-end. Les participants ont utilisé cette journée de congé additionnelle pour faire des travaux à la maison ou participer à des activités de loisir avec des membres de la famille ou des amis.

Cependant, dans certaines entreprises non-syndiquées, souvent les travailleurs ne savaient pas à l'avance quelle serait leur journée de congé durant la semaine ou même s'il y en aurait une. Par exemple, certains participants travaillant dans ces entreprises ont déclaré n'avoir été informés que le jeudi après-midi qu'ils devraient rentrer au travail le lendemain. Cette impossibilité de planifier leur horaire de travail a été une source de frustration importante pour bon nombre de travailleurs, vu qu'il était alors plus difficile de planifier des voyages ou les journées de garderie des enfants.

Les travailleurs mis à pied rencontrés dans les groupes de discussion étaient, il est clair, moins heureux que ceux ayant participé au programme de Travail partagé. Ces participants ont indiqué qu'être mis à pied et vivre par la suite une période de chômage est une expérience éprouvante et négative. Plus particulièrement, ces participants qui avaient été mis à pied ont indiqué avoir vécu une perte de leur estime de soi et des périodes de remise en question. Selon eux, ne pas avoir d'emploi était très « dévalorisant ». Pendant qu'ils étaient sans emploi, non seulement ils se sont questionnés sur leur propre valeur, mais leurs parents et amis ont aussi fait de même. Les participants se sont demandés s'ils avaient fait quelque chose de mal pour en arriver là.

Les participants aux groupes de discussion qui avaient été mis à pied ont indiqué vivre davantage de stress familial. Certains ont déclaré que les membres de leur famille et leurs amis ont commencé à les exclure de certains événements sociaux, pensant qu'ils ne pouvaient se le permettre vu la situation ou qu'ils préféraient ne pas y rencontrer d'anciens collègues. Des participants ont également déclaré trouver plus difficile de répondre aux

demandes des enfants, de faire les braves tout en prétendant que tout allait, même s'ils ne savaient pas trop s'ils allaient être capables d'arriver à joindre les deux bouts.

Finalement, les participants aux groupes de discussion qui avaient été mis à pied ont déclaré que chercher un nouvel emploi était en soi une expérience éprouvante. Bon nombre des participants ont dit ne pas avoir aimé les situations de rejet vécues en demandant un emploi à d'autres employeurs éventuels. Certains participants ont souligné que même commencer un nouveau travail avait été stressant, parce qu'ils avaient dû apprivoiser un nouvel environnement et faire leurs preuves auprès de leur nouvel employeur.

Les conséquences associées à la perte de leur emploi n'ont toutefois pas été négatives pour tous les participants. Certains participants aux groupes de discussion ont indiqué que le fait d'avoir été mis à pied leur avait permis de réévaluer leurs objectifs personnels. Certains ont déclaré avoir été en mesure de trouver ainsi un meilleur emploi ou de suivre une formation dans un nouveau domaine ou un nouveau métier.

Q-9: Quel est le rôle du programme de Travail partagé dans la formation des travailleurs, et quelles en sont les répercussions?

Comme le montre le tableau 3.1, les participants au programme de Travail partagé ont vécu en moyenne une réduction de 29 % de leurs heures de travail, et ont utilisé ce temps pour les loisirs ou la famille. Des dispositions du programme de Travail partagé permettent aux participants de suivre une formation, mais ces dispositions sont actuellement rarement utilisées. Étant donné l'importance de l'apprentissage continu, certains ont suggéré que le programme de Travail partagé pourrait être plus activement utilisé pour encourager les travailleurs à suivre plus de cours de formation durant leurs heures libres. Cependant, les données recueillies au cours de la présente évaluation ne soutiennent pas cette suggestion.

Examen de la documentation

D'abord, en théorie, les documents économiques font ressortir plusieurs désavantages à lier programmes de formation et travail partagé. En particulier, on souligne que les cours de formation ont habituellement une durée fixe. Comme le recours au travail partagé est le fait d'un ralentissement des activités d'une durée incertaine, la participation à un cours de formation, jusqu'au bout, est plus difficile.

Deuxièmement, les documents étudiés tendent à indiquer que les travailleurs plus anciens, qui sont moins susceptibles d'être mis à pied, pourraient être moins enclins à participer à un programme de travail partagé s'ils ne reçoivent pas une certaine compensation sous forme de temps de loisir.

Troisièmement, les documents examinés font ressortir un danger à de tels programmes. Des entreprises pourraient tenter d'utiliser le programme de Travail partagé comme un moyen de subventionner la formation de leurs employés, même si aucune mise à pied n'est vraiment prévue.

Opinions des participants au programme de Travail partagé

Les participants au programme de Travail partagé rencontrés dans les groupes de discussion ont été invités à nous faire part de leurs réactions à l'idée de lier le programme de Travail partagé à un éventuel programme de formation. Aucun participant n'a déclaré avoir entrepris une formation durant ses journées de congé, et plusieurs ont plutôt choisi de prolonger le week-end quand c'était possible. Même si les participants étaient généralement en faveur des programmes de formation, la plupart ne pouvaient voir comment on pourrait arriver à lier une formation avec le programme de Travail partagé. Les participants ont invariablement indiqué que cette formation devrait être optionnelle. Ils avaient le sentiment d'avoir le droit de faire ce qu'ils voulaient de leurs journées de congé, puisque les heures de loisir additionnelles étaient considérées comme une compensation pour la diminution de leurs revenus.

Plus particulièrement, certains participants ont souligné que leur horaire de travail durant l'entente de travail partagé était imprévisible. Bon nombre des participants aux groupes de discussion ont déclaré qu'ils ne savaient jamais quand ils seraient en congé. Les entreprises déterminaient souvent les temps d'arrêt de manière apparemment aléatoire, avec des préavis très courts quant aux journées où il n'y aurait pas de travail. Cela renforce l'idée qu'il serait difficile de programmer une formation durant une entente de travail partagé.

Interrogés au sujet de la formation, les participants au programme de Travail partagé ont indiqué que ce qu'ils voudraient ou ce dont ils auraient besoin, c'est une formation leur permettant d'avoir un nouvel emploi différent et non pour demeurer avec la même entreprise. Ils ont suggéré que les employeurs ne seraient sûrement pas prêts à soutenir un programme de formation qui mènerait leurs employés à se chercher un autre travail ailleurs. Ils se sont également demandés qui paierait pour la formation.

Points de vue des cadres d'entreprise

Durant les entrevues avec des répondants clés et les études de cas, des cadres d'entreprise ont indiqué que la majorité de la formation qui se donne dans leur entreprise est une formation de type « en milieu de travail ». Ils ont souligné que ce type de formation n'était pratiquement pas touché par une participation au programme de Travail partagé, si ce n'est que les travailleurs qui avaient moins de journées de travail avaient forcément moins de journées de formation « en milieu de travail ».

Les cadres d'entreprise ont fait part d'une certaine volonté à former certains travailleurs sélectionnés durant les journées de congé, mais ils ont indiqué qu'il était peu pratique d'envisager de programmer une formation. Pour bon nombre des cadres interrogés, la question était de savoir combien cette formation coûterait et qui paierait. Ainsi, ils ne croient pas que ce serait une bonne idée de rendre la formation obligatoire pour l'ensemble des travailleurs de l'unité visée.

3.3 L'employeur et le travail partagé

Q-PP1 : Pour quels secteurs de l'industrie ou types d'entreprises le programme de Travail partagé est-il approprié?

Par le passé, l'industrie manufacturière a été la principale utilisatrice du programme de Travail partagé. Les travailleurs de cette industrie représentent environ les deux tiers de tous les participants au programme, une proportion qui est toujours demeurée à peu près constante dans le temps.

L'examen des dossiers d'entente de travail partagé a montré qu'après le 11 septembre 2001, un nombre considérablement plus important de demandes sont venues des entreprises spécialisées dans les voyages et le tourisme. Toutefois, bon nombre de ces demandes venaient de petites agences de voyage et le nombre d'employés participants était relativement peu élevé, ce qui fait que l'industrie manufacturière a quand même compté pour 70 % de tous les participants durant l'exercice 2001-2002[22].

Les participants au programme de Travail partagé ont également tendance à être des travailleurs qualifiés ou semi-qualifiés occupant des emplois techniques ou de production. Bien que leurs qualifications puissent convenir à différents postes, elles sont souvent acquises en milieu de travail et sont étroitement liées à des emplois propres à l'entreprise. C'est la nécessité de retenir ces travailleurs qualifiés qui rend le programme de Travail partagé attirant pour les entreprises. Ces dernières peuvent facilement remplacer les travailleurs non qualifiés et c'est souvent eux qu'elles mettent à pied pour éviter les coûts additionnels en avantages sociaux de ces travailleurs.

Comme le secteur manufacturier est le plus gros utilisateur du programme de Travail partagé, le profil des participants est à l'image du profil des travailleurs de ce secteur, notamment en ce qui a trait à la sous-représentation des femmes[23]. Comme l'indique le tableau 2.2, en moyenne, deux tiers des participants au programme sont des hommes, et 80 % des participants appartiennent au groupe d'âge intermédiaire (les 25 à 54 ans). Cela s'explique par le fait que les femmes sont sous-représentées dans l'industrie manufacturière[24]. Les entrevues avec des répondants clés et les études de cas, en général, ont fait peu état de préjugé apparent par le secteur industriel. Cependant, des répondants ont souligné que le meilleur « utilisateur » semblait être le secteur manufacturier.

---

[22] Ces données sont tirées du rapport intitulé « *Usage of the Work Sharing program: 1989-90 to 2002-03* », produit par l'Évaluation de l'AE.

[23] En 2002, l'Enquête sur la population active a montré que seulement 28,9 % des employés du secteur manufacturier étaient des femmes.

[24] En 2002, l'Enquête sur la population active a montré que 15,1 % de tous les Canadiens actifs étaient à l'emploi du secteur manufacturier. En 2002-2003, 79,3 % des prestataires du programme de Travail partagé étaient à l'emploi du secteur manufacturier.

3.4 Coûts du travail partagé pour le Compte d'assurance-emploi

Q-6 : Quel est le coût du programme de Travail partagé pour le Compte d'assurance-emploi, en ce qui a trait aux mises à pied?

Lorsque l'on parle des coûts des ententes de travail partagé, il est important de faire la distinction entre les coûts bruts et les coûts nets du programme. Les coûts bruts font référence aux prestations versées au total aux participants au programme. Normalement, au moment de négocier une entente de travail partagé, les agents du programme calculent un coût brut, et c'est généralement ce coût brut qui est cité dans les rapports administratifs. Toutefois, le coût net (ou le coût différentiel) du programme représente la différence entre les coûts bruts du programme et ce qui aurait été versé en prestations d'AE si le programme n'avait pas existé. Dans certaines conditions, ce coût net peut être nul. La discussion qui suit vise à clarifier cette distinction.

Coûts estimés avant l'entente de travail partagé

Lorsqu'une entreprise présente une demande, l'agent de programme responsable de DRHC calcule une estimation du coût de l'entente pour le Compte d'assurance-emploi. Ce coût est ensuite comparé au coût estimé des mises à pied qui surviendraient si le programme de Travail partagé n'existait pas. Toutefois, ces estimations de coûts reposent sur les renseignements fournis par l'employeur. Plus particulièrement, elles reposent sur l'estimation faite par l'entreprise du nombre de mises à pied potentielles.

Généralement, lorsqu'une entreprise présente une demande, les agents de programme calculent que les coûts liés à l'entente de travail partagé et les coûts des mises à pied sont à peu près semblables et donc que le coût net du programme est presque nul. Si l'on utilise des statistiques avant-programme sur le nombre de participants au travail partagé et de mises à pied potentielles, on constate que le coût du programme de Travail partagé est légèrement supérieur à celui des mises à pied, simplement parce qu'il n'y a pas de période d'attente de deux semaines pour les participants au programme de Travail partagé qui reçoivent des prestations d'AE. Qui plus est, dans le cas des demandes de participation où les écarts de coûts sont importants, c'est généralement parce que le nombre estimé de mises à pied qui seront évitées et la réduction estimée des heures de travail ne correspondent pas[25]. Par exemple, l'examen des dossiers d'entente a montré que dans leurs demandes de participation au programme, les entreprises ont estimé que le nombre moyen de mises à pied évitées en pourcentage du nombre de travailleurs dans l'unité visée serait de 39,7 % et que le pourcentage moyen estimé de réduction du travail serait de 35,1 %.

[25] Il est également possible que le taux de prestations moyen soit plus élevé pour l'ensemble des travailleurs de l'unité concernée que pour ceux qui auraient été mis à pied. Cela peut se produire si l'entreprise met à pied les travailleurs ayant le moins d'ancienneté et on sait que les salaires sont fonction de l'ancienneté. Les coûts estimés de l'entente de travail partagé seraient dans ces cas supérieurs aux coûts des éventuelles mises à pied. Cependant, il est peu probable que l'écart soit significatif, et cet écart est rarement pris en considération au moment d'estimer les coûts.

Comme ces estimations sont faites avant que les ententes de travail partagé soient signées, il est évident qu'elles ne peuvent tenir compte des mises à pied qui surviennent après la fin des ententes. Cependant, comme nous l'avons mentionné précédemment (tableau 3.2), environ 16 % des participants au programme sont mis à pied dans les 26 semaines suivant l'expiration de leur entente de travail partagé. Pour une analyse plus exacte, il faudrait aussi prendre en considération les coûts pour le Compte d'assurance-emploi des travailleurs participants au programme de Travail partagé et mis à pied.

Coûts différentiels calculés en fonction d'une analyse des données administratives

Data Probe, à l'aide des données administratives de DRHC, a calculé les coûts pour le Compte d'assurance-emploi en intégrant une estimation du nombre réel de mises à pied par rapport à la réduction réelle du travail en vertu des ententes de travail partagé. On considère dans l'analyse que les coûts du programme de Travail partagé se répartissent en deux catégories :

a) prestations de travail partagé versées pour la durée du programme;

b) prestations régulières d'AE versées aux participants mis à pied dans les 26 semaines suivant la fin du programme.

D'après la moyenne des années entre 1990-1991 et 2001-2002, Data Probe estime que, dans une année moyenne :

- 36 219 travailleurs ont participé au programme de Travail partagé;
- sans le programme de Travail partagé, environ 10 302 travailleurs auraient été mis à pied temporairement[26];
- le coût total annuel des prestations de travail partagé s'élevait à 36,7 millions de dollars;
- 5 218 participants au programme ont été mis à pied dans les 26 semaines suivant la fin de leur programme, pour un coût annuel total additionnel en prestations d'AE s'élevant à 32,3 millions $;
- au total, les participants au programme ont reçu 69,0 millions de dollars en prestations d'AE annuellement (incluant les prestations de travail partagé et les prestations régulières d'AE).

Ces coûts liés au programme de Travail partagé ont ensuite été comparés aux coûts des prestations d'AE si le programme de Travail partagé n'avait pas existé et que ces mêmes

[26] En supposant, comme dans la section sur la réduction des mises à pied, que la réduction du travail aurait été la même pour les scénarios de travail partagé et les scénarios de mises à pied. Par exemple, si l'entreprise a réduit ses heures de travail de 20 % (une journée de travail), on présume qu'en l'absence du programme de Travail partagé, elle aurait mis à pied 20 % des travailleurs de l'unité visée.

10 302 travailleurs avaient été mis à pied immédiatement et avaient reçu des prestations d'AE[27]. Ces coûts s'élèvent à environ 57,9 millions $.

Par conséquent, l'écart, ou le coût différentiel net du programme de Travail partagé pour le Compte d'assurance-emploi s'élève à environ 11,2 millions de dollars annuellement[28]. Ce montant est d'environ 19 % supérieur à ce qu'il aurait été si les mises à pied avaient eu lieu immédiatement. Cela se traduit par un coût d'environ 1 000 $ par mise à pied évitée grâce au programme de Travail partagé et de 2 200 $ par mise à pied évitée pour au moins 26 semaines suivant la fin du programme.

La principale raison de ce coût net positif pour le programme de Travail partagé est liée au fait que des travailleurs sont mis à pied après la fin du programme. Ces travailleurs mis à pied après une entente de travail partagé reçoivent des prestations d'AE pour une période aussi longue que les travailleurs qui ont été mis à pied immédiatement. Cela s'explique parce que l'admissibilité d'un travailleur aux prestations d'AE n'est pas touchée par sa participation au programme de Travail partagé. Le travail partagé est également plus coûteux parce qu'il n'y a pas de période d'attente de deux semaines avant de recevoir des prestations.

Coûts totaux et avantages du programme de Travail partagé

Pour effectuer une analyse complète des coûts et avantages du programme de Travail partagé, il faudrait tenir compte de tous les coûts et avantages pour tous les intervenants, outre les coûts nets pour le Compte d'assurance-emploi décrits précédemment.

Même si le programme prévoit tout un éventail d'avantages pour les participants, comme nous en avons discuté à la partie 3.3, bon nombre de ceux-ci ne peuvent être facilement quantifiés, même s'ils sont importants pour les personnes concernées.

Étant donné qu'une grande partie des avantages du programme de Travail partagé ne sont pas quantifiables, la présente évaluation ne peut fournir un rapport coût/avantage quantifié. Toutefois, il est clair que le programme comporte des avantages non financiers substantiels.

3.5 Questions relatives à la prestation du programme

Q-PP2 : Est-ce que la nature cyclique du recours au programme de Travail partagé pose certains problèmes en matière de prestation du programme?

Comme nous l'avons illustré précédemment, le recours au programme de Travail partagé varie de façon significative en fonction des conditions économiques. La participation au

---

[27] On présume de plus qu'en l'absence du programme de Travail partagé, les travailleurs mis à pied auraient tous reçu des prestations d'AE. Cette hypothèse peut sembler exagérée. Il ne faut pas oublier toutefois que ces employés ont reçu des prestations de travail partagé et qu'ils sont donc admissibles à l'assurance-emploi et ne sont moralement pas opposés à recevoir de telles prestations. La seule raison pouvant justifier qu'ils ne reçoivent pas de prestations d'AE serait parce qu'ils se seraient trouvé un travail immédiatement après leur mise à pied.

[28] Les coûts administratifs sont ignorés dans cette analyse. Le fardeau administratif imposé par le programme de Travail partagé est toutefois légèrement plus élevé étant donné qu'en cas de mises à pied, seuls les travailleurs mis à pied vont déposer des demandes de prestations d'AE, alors qu'en vertu de l'entente de travail partagé, il faudra traiter les demandes de tous les travailleurs de l'unité de travail concernée.

programme augmente durant les périodes de récession et diminue durant les périodes de reprise économique. Inévitablement, cette variation de la participation entraîne une modification de la charge de travail des employés de DRHC responsables du programme de Travail partagé et qui sont attachés aux différents centres de ressources humaines du Canada (CRHC) du pays. Cette augmentation de la charge de travail est-elle gérable?

L'examen des dossiers d'entente a permis de mesurer le temps nécessaire pour traiter les demandes, entre la date de présentation des demandes jusqu'à la date d'entrée en vigueur des ententes. L'analyse a été effectuée pour environ 200 ententes entre avril 2000 et la mi-octobre 2002. Une hausse très marquée des activités du programme est survenue au quatrième trimestre de 2001. En fait, le nombre total de demandes de participation à une entente de travail partagé est passé de 198 au quatrième trimestre de 2000 à 1 105 au quatrième trimestre de 2001.

L'examen des dossiers d'entente a permis de comparer le temps de traitement d'une demande présentée au quatrième trimestre de 2000 avec celui du reste de l'échantillon. Fait surprenant, il n'y a presque pas de différence dans les temps de traitement; il a fallu en moyenne environ 22 jours pour traiter les demandes du dernier trimestre de 2001, et environ 21 jours en moyenne pour traiter les demandes du reste de l'échantillon, entre la date de présentation des demandes et la date d'entrée en vigueur des ententes. Il faut souligner qu'il n'a pas été possible de déterminer la quantité de temps et d'efforts investis dans l'élaboration du formulaire de demande initial. Les données indiquent que les CRHC ont été en mesure de faire face à la demande de participation accrue au programme de Travail partagé.

Les entrevues avec des répondants clés effectuées auprès des agents de programme appuient également l'idée que les CRHC n'ont aucune difficulté à faire face aux modifications de la charge de travail quand l'intérêt à l'égard du programme de Travail partagé augmente. Alors que les agents de programme s'entendent pour dire que leur charge de travail a considérablement augmenté depuis 2001, les répondants ont en général le sentiment que l'aspect temps très important du programme de Travail partagé justifie que le personnel de DRHC doive s'assurer que le programme bénéficie des ressources dont il a besoin. Cela signifie souvent que les agents de programme responsables du programme de Travail partagé doivent déléguer une partie de leurs autres tâches à des collègues ou réaménager leur horaire de travail.

Nous avons également effectué, dans le cadre de l'évaluation du programme, un sondage intranet auprès du personnel de DRHC afin d'étudier les questions de prestation. Exactement 70 % des répondants se sont dits d'accord ou fortement d'accord avec l'énoncé voulant que leur charge de travail ait augmenté de manière significative durant les périodes où la participation au programme de Travail partagé est élevée. Les répondants au sondage ont également confirmé qu'ils avaient le sentiment que le délai entre la demande de renseignements initiale d'une entreprise au sujet du programme et l'approbation de sa demande était court et efficient. Enfin, les répondants ont estimé pour la plupart que le délai entre le moment où une entreprise présente une demande de participation au programme de Travail partagé et la mise en œuvre d'une entente en ce sens était d'environ 2 à 4 semaines, ce qui confirme les conclusions de l'examen des dossiers d'entente.

Q-PP3 : Les agents de programme de DRHC font-ils une évaluation précise des plans de redressement des entreprises participant au programme de Travail partagé?

Avec sa demande de participation au programme de Travail partagé, l'entreprise doit fournir un plan de redressement expliquant comment elle entend rétablir des heures normales de travail pour les travailleurs visés par l'entente de travail partagé. L'agent de programme du CRHC doit évaluer ce plan de redressement et déterminer s'il est réaliste que l'entreprise retrouve une situation de plein emploi.

L'examen des dossiers d'entente a également permis l'examen des plans de redressement des entreprises ayant présenté une demande de participation au programme. Ces plans de redressement varient beaucoup d'une entreprise à l'autre, que ce soit en ce qui a trait aux activités de redressement ou au niveau des détails fourni.

Le plus souvent, les entreprises citent comme principale activité de redressement qu'elles vont accroître leurs efforts de marketing ou tenter de trouver un nouvel acheteur pour leur produit. Plus de 80 % des plans de redressement mentionnent l'intention d'accroître ces activités. Bien que l'idée d'accroître le marketing semble une mesure raisonnable pour accroître les ventes, quelques agents de programme interrogés durant les études de cas et les entrevues avec des répondants clés ont indiqué qu'il n'y avait habituellement aucun moyen de vérifier quels efforts et quelles dépenses l'entreprise consacrait généralement à ses activités de marketing. Par conséquent, il est difficile de savoir si les efforts de marketing proposés et décrits dans le plan de redressement représentent une augmentation par rapport aux efforts traditionnellement investis.

Les entreprises ont ensuite cité comme autre mesure pour tenter d'accroître les ventes qu'elles avaient l'intention d'investir dans un nouveau produit ou une nouvelle technologie. Finalement, dans presque un quart des plans de redressement, les entreprises ont indiqué qu'elles allaient simplement attendre que survienne une reprise des activités. Quelques agents de programme ont mentionné durant les entrevues avec des répondants clés qu'ils ne pensaient pas qu'il s'agissait là d'une mesure de redressement appropriée.

Les plans de redressement varient également quant à la quantité de détails qu'ils contiennent. L'examen des dossiers d'entente a permis de classer les plans de redressement en trois catégories de niveau de détails : faible, moyen et élevé. Essentiellement, un faible niveau de détail sera attribué à un plan de redressement qui ne contiendrait que des mesures générales, sans détails quant aux étapes précises à entreprendre en vue d'un redressement. Un niveau élevé de détails sera attribué aux plans dont les étapes précises du redressement sont accompagnées d'échéanciers détaillés[29]. Seulement 23 % des plans de redressement approuvés contenaient un niveau élevé de détails. Le plus souvent, les plans de redressement contenaient un niveau moyen de détails. Cependant, près de 30 % des plans de redressement approuvés contenaient un faible niveau de détails, ce qui signifie qu'ils ne contenaient aucune étape précise ou aucun échéancier détaillé en vue du redressement.

[29] Pour qu'un plan soit considéré comme contenant un niveau élevé de détails, il devait répondre à certaines autres conditions. On pourra trouver dans le rapport technique sur l'examen des dossiers d'entente une description complète de la méthode utilisée pour attribuer les différents niveaux de détails.

Les répondants des CRHC interrogés dans le cadre du sondage intranet s'entendent peu quant aux critères permettant d'évaluer les plans de redressement. Quand on leur a demandé si les critères permettant d'évaluer les plans de redressement étaient clairs et simples à utiliser, près de 47 % des répondants se sont dits d'accord ou fortement d'accord avec l'énoncé; un peu plus de 40 % se sont dits en désaccord ou fortement en désaccord avec l'énoncé.

On a également demandé aux agents de programme s'ils se sentaient suffisamment en confiance pour évaluer les plans de redressement. Environ 70 % des répondants se sont dits confiants dans leur capacité à évaluer les plans de redressement. Cependant, une faible minorité de répondants (20 %) se sont dits en désaccord avec l'énoncé, en mentionnant qu'ils ne se sentaient pas suffisamment en confiance pour évaluer les plans de redressement (10 % des répondants se sont dits neutres). Ce dernier résultat a pu être constaté également dans les études de cas, et dans une certaine mesure, dans les entrevues avec des répondants clés.

Les données recueillies durant les entrevues avec des répondants clés et les études de cas ont permis de constater que les cadres de certaines entreprises ne prenaient pas au sérieux la nécessité d'un plan de redressement. Plus particulièrement, bon nombre des petites entreprises croient qu'elles n'ont simplement qu'à « résister à la tempête ». Les agents de programme des CRHC aident souvent ces entreprises à rédiger leur plan de redressement. En fait, certains plans de redressement ont été rédigés par l'agent de programme, de concert avec l'entreprise demandeuse. Néanmoins, certains propriétaires de petites entreprises ont reconnu que le plan de redressement était un bon outil pour eux, ce qui les a amenés à revoir leurs propres stratégies commerciales.

L'examen des dossiers d'entente a également servi à déterminer dans quelle mesure les agents de programme faisaient une évaluation adéquate des plans de redressement. Cependant, les dossiers d'entente, dans pratiquement tous les cas, ne contenaient aucune indication permettant de savoir si l'entreprise était retournée à une situation de plein emploi ou si elle avait mis à pied une partie des travailleurs de l'unité de travail visée. Les agents de programme ont confirmé dans les entrevues avec des répondants clés et les études des cas qu'il n'existait aucun mécanisme officiel leur permettant de faire le suivi des mises à pied effectuées une fois les ententes de travail partagé terminées.

Le seul travail de suivi effectué a lieu durant la période de validité de l'entente de travail partagé et il s'agit davantage d'une surveillance du processus que d'une surveillance des résultats. Par exemple, aucun rapport ne sera ajouté au dossier d'entente même si l'entreprise licencie l'ensemble de l'unité de travail concernée après la fin de l'entente de travail partagé. Rien dans les dossiers d'entente ne permet de déterminer si les plans de redressement ont été efficaces ou ont échoué. Ainsi, il n'existe aucune façon de déterminer avec précision si les agents de programme ont bien évalué les plans de redressement.

Q-PP4: Quelles sont les options qui pourraient être mises en œuvre pour rationaliser le processus de présentation et d'approbation des demandes de travail partagé?

Les entreprises qui présentent une demande de participation au programme de Travail partagé sont souvent aux prises avec une baisse marquée de la demande relative à leur produit ou service. Elles luttent déjà parfois depuis des mois avec des ventes réduites avant de présenter leur demande de participation au programme. Elles peuvent par conséquent être à la veille de devoir licencier du personnel clé. Cela signifie qu'il est absolument essentiel que le délai d'exécution entre le moment où l'entreprise présente sa demande et le moment où est signée l'entente de travail partagé soit très court.

Généralement, tous les décideurs concernés par le processus du travail partagé s'entendent pour dire que le processus de présentation et d'approbation des demandes est assez rapide. Les représentants des entreprises et des employés interrogés dans le cadre des études de cas et des entrevues avec des répondants clés ont été assez positifs relativement au processus. Les agents de programme de DRHC ont souligné qu'étant donné l'aspect temps très important du programme de Travail partagé, ils veillent à ce que le programme dispose de toutes les ressources nécessaires et que les demandes soient traitées rapidement.

Les agents de programme croient en très grande majorité que le processus de présentation et d'approbation des demandes est rapide et efficient. Les retards qui surviennent se produisent rarement à l'étape de la présentation des demandes. Durant les entrevues avec des répondants clés, les agents de programme de DRHC ont indiqué que les retards survenaient généralement durant l'élaboration du plan de redressement. L'examen des dossiers d'entente a permis d'estimer le temps de traitement moyen des demandes de travail partagé en comparant la date inscrite sur le formulaire de demande et la date d'entrée en vigueur de l'entente. L'examen a permis de conclure que le délai moyen entre la date de la demande et la date de l'entente était d'environ 20 jours pour la plupart des ententes dont la valeur est estimée à moins de 500 000 $.

4. Conclusion

4.1 Sommaire des principales constatations

L'évaluation du programme de Travail partagé a été entreprise dans le but d'examiner le rôle et l'efficacité du programme dans le contexte économique actuel. Nous avons tenté dans cette évaluation de trouver des réponses à une série de questions formulées par le Comité directeur du travail partagé de DRHC, à l'aide de lignes multiples de données quantitatives et qualitatives. Les questions et les constatations de l'évaluation se répartissent dans cinq grandes catégories :

Raison d'être du Travail partagé

Le programme de Travail partagé a été conçu pour encourager les entreprises et les employés à s'ajuster aux ralentissements de la production en réduisant les heures de travail et en partageant le travail disponible entre les employés touchés au lieu de procéder à des mises à pied. Les avantages peuvent être importants pour les travailleurs qui conservent leur emploi grâce au travail partagé. Les entreprises, quant à elles, peuvent économiser sur leurs frais d'embauche et de formation. Étant donné les problèmes constamment associés au chômage, le programme de Travail partagé est toujours aussi pertinent aujourd'hui qu'il ne l'était à la création du programme.

Objectifs et réalisations

L'objectif principal du programme de Travail partagé est d'aider à prévenir les mises à pied temporaires. Entre 1990 et 2001, il y a eu chaque année, en moyenne, quelque 36 000 participants au programme de Travail partagé. Parmi ceux-ci, on estime qu'environ 10 302 employés auraient été mis à pied en l'absence du programme de Travail partagé. Parmi ces 10 302 participants, environ la moitié ont reçu des prestations régulières d'AE dans les 26 semaines suivant la fin de leur entente de travail partagé.

L'évaluation du programme de Travail partagé a permis de constater que le programme fonctionne largement selon ce qui avait été prévu. Les données disponibles donnent à penser qu'il y a très peu de cas d'usage abusif du programme. La plupart des entreprises participent au programme pour éviter ou limiter les mises à pied temporaires qu'elles auraient dû faire autrement pour faire face à une diminution de la demande à l'égard de leur produit ou service. Les ralentissements économiques qu'elles vivent ne suivent pas un modèle saisonnier régulier et il y a peu d'indices d'un usage réitérant du programme.

La majorité des participants au programme de Travail partagé travaillent dans l'industrie manufacturière. Cela pourrait bien contribuer au fait que l'incidence du travail partagé est un peu plus élevée chez les hommes que chez les femmes.

Incidence et effets du programme

Il n'est pas surprenant que les participants au programme de Travail partagé aient des gains moins élevés en raison de la réduction de leurs heures de travail. Avec leur salaire et les prestations d'AE qu'ils reçoivent, les participants maintiennent en moyenne environ 87 % de leurs revenus avant l'entente de travail partagé. La réduction de leurs revenus les force à réduire certaines dépenses, mais ils arrivent à joindre les deux bouts sans trop de difficulté. Les participants qui autrement auraient été mis à pied s'en sortent mieux si on compare avec ceux qui sont sans emploi. Ils ont des revenus plus élevés, vivent moins de stress et ont un meilleur moral. Les gens qui sont complètement sans emploi, et qui ne participent pas au programme de Travail partagé, doivent souvent s'ajuster en utilisant leurs économies ou en vendant des biens. Ils vivent également un stress considérable dans leur vie personnelle comme dans leur vie sociale.

Les entreprises ayant participé au programme de Travail partagé étaient généralement très en faveur du programme. Les données recueillies indiquent que les entreprises sont d'avis que le programme aide au maintien du moral de leurs employés, en plus de les aider à conserver leurs travailleurs qualifiés, malgré un ralentissement temporaire de leurs activités.

Solutions de rechange au travail partagé

L'évaluation n'a pas permis de tirer une conclusion claire relativement aux éventuelles solutions de rechange en matière de politiques ou de programmes. Il existe tout un éventail de politiques ou programmes qui pourraient être adoptés. Bon nombre de ces programmes et politiques n'ont jamais été mis en œuvre au Canada et il existe peu d'évaluations sur ceux et celles qui l'ont été. En clair, le programme de Travail partagé est plus efficace que certaines interventions directes une fois le travailleur au chômage, mais plus coûteux que d'autres programmes visant à améliorer la circulation de l'information sur le marché du travail. L'évaluation montre que le programme de Travail partagé permet d'éviter ou de retarder 10 302 mises à pied annuellement, en moyenne, quand une entente de travail partagé est en place, à un coût différentiel net pour le Compte d'assurance-emploi d'environ 1 000 $ par mise à pied.

Questions relatives à la prestation du programme

L'évaluation a permis de conclure que la prestation du programme de Travail partagé s'effectue de manière opportune. Une analyse des dossiers d'entente de travail partagé a révélé qu'il s'écoulait environ 20 jours entre le moment de la présentation d'une demande de participation et son approbation, et ce pour la plupart des demandes dont la valeur est inférieure à 500 000 $. Le délai est légèrement plus long dans le cas des ententes plus coûteuses, étant donné qu'elles nécessitent l'approbation de l'administration centrale. Il y a peu de différence dans les délais de traitement des demandes durant les périodes de fort achalandage par rapport aux périodes de plus faible achalandage. Les agents de programme ont été en mesure de traiter les demandes additionnelles des périodes de pointe.

La principale préoccupation des évaluateurs en matière de prestation du programme avait trait à la surveillance du programme et à l'utilisation des plans de redressement exigés. En matière de surveillance, il semble que peu d'efforts soient faits dans le suivi après-entente pour déterminer si les ententes ont permis d'atteindre les objectifs du programme. Cela est important, puisque le tableau 3.2 montre qu'en moyenne entre 1990 et 2001, 5 218 participants ont réclamé des prestations régulières d'AE dans les 26 semaines suivant la fin de leur entente de travail partagé. Comme il n'existe pas de suivi après le programme, les mises à pied survenant après la fin des ententes ne sont pas documentées.

L'évaluation du programme de Travail partagé avait aussi pour but de questionner la valeur des plans de redressement exigés. Dans de nombreux cas, les plans de redressement ne contiennent pas beaucoup plus qu'une déclaration de l'entreprise à l'effet qu'elle essaiera d'accroître ses efforts de marketing. Les données recueillies indiquent également que bon nombre d'entreprises ne voient le plan de redressement que comme un document nécessaire pour satisfaire au processus gouvernemental de présentation d'une demande. Les agents du programme de Travail partagé considèrent le plan de redressement comme un outil utile pour évaluer les chances de réussite d'une demande. Les agents de programme sont également confiants dans leur capacité à évaluer ces plans de redressement.

4.2 Le travail partagé et l'apprentissage

Un des principaux objectifs politiques de DRHC est de promouvoir le perfectionnement des compétences et l'apprentissage continu. Le programme de Travail partagé actuel ne comporte aucune composante de formation. Dans notre évaluation, nous avons tenté de savoir dans quelle mesure les participants apprécieraient que le programme comporte une éventuelle composante de formation.

En théorie, rien dans la documentation ne soutient l'idée d'employer le programme de Travail partagé comme un moyen d'encourager le perfectionnement des compétences et l'apprentissage. Dans la documentation consultée, on suggère que lier le programme de Travail partagé à des programmes de formation pourrait encourager les entreprises à utiliser le programme à mauvais escient pour couvrir leurs coûts de formation.

Nous avons demandé à des participants du programme de Travail partagé leurs points de vue sur l'utilisation éventuelle du programme à des fins de formation. Presque tous les participants aux groupes de discussion se sont montrés intéressés à un perfectionnement de leurs compétences. Cependant, les participants ont indiqué qu'il leur serait difficile de prévoir un horaire officiel pour la formation. Les participants, souvent, n'apprennent que la veille qu'ils n'auront pas de travail le lendemain. De plus, ils ne considèrent pas qu'il serait approprié d'utiliser à cette fin leurs heures libres; comme ils gagnent moins, ils voient ces heures libres additionnelles comme une compensation pour la réduction de leurs revenus. La majeure partie de la formation qui existe actuellement dans les entreprises est une formation « interne » et se fait en milieu de travail. Tout autre programme de formation devrait avoir pour but de se trouver un nouvel emploi, peut-être dans une autre entreprise. Si la formation n'est pas une formation « interne », qui paiera pour la formation des travailleurs?

Nous avons également demandé aux employeurs leurs points de vue sur l'ajout éventuel d'une composante de formation au programme de Travail partagé. Les employeurs ont indiqué que la majeure partie de la formation qu'ils offrent est une formation de type « interne » et qu'elle exige du travailleur qu'il soit dans son milieu de travail. Si la formation sous-entendait un certain type de formation formelle, ils ont indiqué qu'ils seraient prêts à former certains employés durant une période limitée, mais pas l'ensemble des travailleurs de l'unité de travail partagé. Une fois encore, la question a été : qui paiera?

4.3 Relation avec les évaluations antérieures

La présente évaluation du programme de Travail partagé suit deux autres évaluations du même programme effectuées précédemment – la première en 1984 (couvrant la période de 1982 à 1983) et la deuxième en 1993 (couvrant la période de 1989 à 1990). Fait peu surprenant, les évaluations diffèrent quelque peu quant aux données recueillies et aux résultats.

Si l'on compare les trois évaluations, la similitude la plus importante en matière de résultats tient à ce que les trois évaluations ont permis de déterminer une réduction similaire des heures de travail pour les entreprises participant au programme de Travail partagé. La présente évaluation a permis de constater qu'en moyenne, pour la période allant de 1990 à 2002, les entreprises ont réduit leurs heures de travail d'environ 29 %, en comparaison de 28,5 % pour l'évaluation de 1993 et de 30 % pour l'évaluation de 1984.

Par contre, la grosse différence entre les trois évaluations tient dans le taux de réussite attribué au programme pour ce qui est d'éviter les mises à pied. La présente évaluation a permis de constater que le pourcentage de mises à pied évitées parmi tous les participants au programme était de 28,6 %, en comparaison de 43 % dans l'évaluation de 1993 et de 28,5 % dans l'évaluation de 1984. Cette différence peut être attribuée en partie à la façon dont ont été calculées les mises à pied évitées. Comme nous l'avons expliqué précédemment, l'estimation de la présente évaluation est fondée sur l'ampleur de la réduction du travail, alors que dans les deux évaluations précédentes, cette estimation était fondée sur le nombre de mises à pied indiqué par les entreprises au moment de faire une demande de participation au programme.

Annexe 1
Rapports techniques

Documents préparés pour l'évaluation du programme de Travail partagé

Documents préparés par DRHC

« Méthodologie proposée pour l'évaluation du Programme de travail partagé », Évaluation de l'AE, Évaluation et développement des données, DRHC (septembre 2002)

« Work Sharing Literature Review », Évaluation de l'AE, Évaluation et développement des données, DRHC (septembre 2002)

« Study of Hours Adjustment and the Extent to which the Work Sharing Program is Incremental », Évaluation de l'AE, Évaluation et développement des données, DRHC (mars 2003)

« Evaluation of the Work Sharing Program: Results of the Intranet Survey of HRDC Personnel », Évaluation de l'AE, Évaluation et développement des données, DRHC (juillet 2003)

« Usage of the Work Sharing Program: 1989/90 to 2002/03 », Évaluation de l'AE, Évaluation et développement des données, DRHC (août 2003)

Documents préparés par des consultants

« Evaluation of the Work Sharing Program: Key Informant Interviews », Dr. Douglas Smith, Applied Research Consultants (ARC)

« Evaluation of the Work Sharing Program: Review of Work Sharing Agreements and Program Documentation », Malatest and Associates

« Evaluation of the Work Sharing Program using Administrative Data », Dr. Costa Kapsalis, Data Probe Economic Consulting

« Evaluation of the Work Sharing Program: Case Studies », Dr. Gerald Halpern, Fair Findings

« Evaluation of Work Sharing: Focus Groups », Prairie Research Associates (PRA)